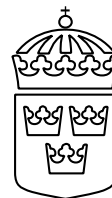


Regeringens proposition 2016/17:8



Tydligare tillståndsgivning enligt lotterilagen

Prop.
2016/17:8

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 29 september 2016

Stefan Löfven

Ardalan Shekarabi
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i lotterilagen (1994:1000). För att åstadkomma en mer transparent handläggning av regeringens ärenden om tillstånd att anordna lotteri enligt 45 § lotterilagen föreslås att det tydliggörs att det endast är spelföretag som ägs av staten och spelföretag där staten har det rättsligt bestämmande inflytandet som kan beviljas tillstånd enligt denna lag. Vidare föreslås att ett generellt krav införs i lotterilagen om att den som anordnar lotteri ska säkerställa att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas. I propositionen föreslås också att det införs ett krav på att måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av lotterier till konsumenter och en bestämmelse om att sådan marknadsföring inte särskilt får riktas till barn och ungdomar under 18 år. Slutligen föreslås en åldersgräns på 18 år för att delta i ett tillståndspliktigt lotteri.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486)	7
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Bakgrund	9
4.1	Dagens lotterireglering	9
4.2	Tidigare utredningar	10
4.2.1	Lotteriutredningen	10
4.2.2	Spelutredningen	11
4.2.3	Främjandeförbudsutredningen	11
4.2.4	Spellicensutredningen	12
4.3	Den nationella lagstiftningens förhållande till EU- rätten	12
4.4	Överträdelseärenden	14
4.4.1	Vadhållning på idrottsevenemang och poker över internet	14
4.4.2	Kasino tjänster, landbaserade och över internet	15
4.5	Europeiska kommissionens rekommendation med gemensamma principer för att skydda konsumenter i samband med onlinespel	15
5	En tydligare reglering av tillståndsgivningen	15
5.1	Tillståndsgivning enligt lotterilagen	15
5.2	Tillstånd enligt 45 § lotterilagen	16
6	Ett tydligare spelansvar	20
6.1	Befintlig reglering om spelansvar	20
6.2	Krav på förebyggande åtgärder	21
6.3	Åldersgräns	23
7	Marknadsföring	26
7.1	Regler om marknadsföring	26
7.1.1	Marknadsföringslagen	26
7.1.2	Villkor i tillstånd	27
7.1.3	Internationella riktlinjer	28
7.1.4	SPER:s riktlinjer	28
7.1.5	Tidigare överväganden om behovet av ytterligare reglering	28
7.2	Krav på måttfullhet	29
7.3	Begränsning av marknadsföring till barn och ungdomar	35
7.4	Sanktioner	37
7.5	Förenlighet med yttrandefriheten	39
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	40

9	Förslagens konsekvenser.....	41	Prop. 2016/17:8
10	Författningskommentar.....	44	
10.1	Förslag till lag om ändring i lotterilagen	44	
10.2	Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen	47	
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen (Ds 2015:46).....	48	
Bilaga 2	Författningsförslag i promemorian.....	49	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	52	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	53	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	56	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 september 2016	58	
	Rättsdatablad.....	59	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lotterilagen (1994:1000),
2. lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

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 samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

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 §¹

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

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

Förbud att delta i lotterier

35 §²

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

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.

¹ Senaste lydelse 2002:592.

² Senaste lydelse 2001:1045.

Prop. 2016/17:8 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 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 lag. Sådant tillstånd får dock inte avse kedjebrevsspel eller liknande spel *eller automatspel som ger vinst i form av pengar, värdebevis, spelpolletter eller liknande.*

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 §§. 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.

Marknadsföring

47 a §

Vid marknadsföring av lotteri till konsumenter ska måttfullhet iakttas.

Marknadsföring enligt första stycket får inte rikta sig särskilt till 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 som otillbörlig mot konsumenter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

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

Härigenom föreskrivs att 1 § marknadsföringslagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §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 informations-samhällets 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 (2015:671) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden, och
- lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter.

¹ Senaste lydelse 2015:955.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

Europeiska kommissionen har i tre ärenden angående vadhållning på idrottsevenemang, poker i lokal och över internet respektive kasinotjänster (2004/4087, 2006/4160 och 2008/4010) bedömt att regeringens tillståndsgivning enligt 45 § lotterilagen (1994:1000) bl.a. brister i öppenhet, då förutsättningarna för att bevilja tillstånd inte framgår av lagen. Vidare har kommissionen påpekat att lotterilagen saknar bestämmelser om sociala skyddskrav och regler om vad som gäller vid marknadsföring av lotteri. Finansdepartementet har bl.a. mot bakgrund av de ovan nämnda ärendena upprättat en promemoria med förslag till lagändringar för att öka transparensen i tillståndsgivningen och införa bestämmelser om socialt ansvar och marknadsföring.

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2015/04513/OU).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 2 juni 2016 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter, som följts, behandlas i avsnitt 5.2 och i författningskommentaren.

Anmälan till Europeiska kommissionen

Lagförslaget anmäldes den 3 juni 2016 enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster till Europeiska kommissionen. Under anmälningsförfarandet har Europeiska kommissionen och Malta kommit in med kommentarer, som besvarats (Fi2016/03191/OU).

4 Bakgrund

4.1 Dagens lotterireglering

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

Bestämmelser om lotterier har funnits i Sverige 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.

Syftet med regleringen är att skapa en sund och säker spelmarknad, där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kon-

trollerade 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 och bet. 2002/03:KrU8 s. 12, rskr. 2002/03:212).

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

Enligt lotterilagen kan som huvudregel endast ideella föreningar med syfte att främja allmännyttiga ändamål 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 med stöd av denna undantagsbestämmelse som tillstånd att bedriva lotteriverksamhet har getts till det av staten helägda bolaget AB Svenska Spel och till 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 insatserna och vinsterna är betydligt högre, finns i kasinolagen (1999:355). Tillstånd att bedriva kasino enligt kasinolagen har getts till Svenska Spel, vars dotterbolag Casino Cosmopol AB, ansvarar för driften av de landbaserade kasinona.

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.

4.2 Tidigare utredningar

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

4.2.1 Lotteriutredningen

Lotteriutredningen överlämnade i januari 2006 sitt slutbetänkande Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11) till regeringen. Utredningen bedömde i betänkandet att den nuvarande regleringen inte kunde anses vara ändamålsenlig för att i ett längre perspektiv upprätthålla en tillräcklig kontroll över spelandet i Sverige samt säkra de sociala skyddshänsynen och intäkterna från lotterier. Regleringen ansågs inte heller vara tillräcklig för att möta den internationella konkurrensen, särskilt över inter-

net. Vissa spel och lotterier föreslogs därför få anordnas med licens, Prop. 2016/17:8 under förutsättning att spelordnaren uppfyllde lagstiftningens krav.

Lotteriutredningen kunde på grund av tidsbrist inte lämna ett heltäckande förslag till ny reglering.

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

4.2.2 Spelutredningen

Spelutredningen lämnade i december 2008 sitt betänkande En framtida spelreglering (SOU 2008:124) till regeringen. Utredningen konstaterade i betänkandet 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. Utredningen gjorde mot denna bakgrund bedömningen att det fanns två alternativ vid framtagandet av en ny 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 var en ramlag som reglerade samtliga spel om pengar. I den nya lagen skulle de mest problematiska spelen, såsom kasinospel, spel på värdeautomater och interaktiva spel, vara förbehållna Svenska Spel. Folkrorelserna 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 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. Vadhållning i form av oddsspel och tipsspel, med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar, skulle omfattas av ett licenssystem som skulle ge licensinnehavare rätt att tillhandahålla spelformerna, både hos spelombud och över internet. Förslaget innebar även att Svenska Spel inte skulle få bedriva de spelformer som hade öppnats 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.

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

4.2.3 Främjandeförbudsutredningen

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

30 mars 2015. Utredningen har i sitt betänkande föreslagit att uppdelningen mellan svenska lotterier utan tillstånd och utländska lotterier i bestämmelsen om främjandeförbud i 38 § lotterilagen tas bort. Förslaget innebär att det blir tydligt att det, oavsett var lotteriet är anordnat, inte är tillåtet att yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett lotteri som inte anordnats med stöd av lotterilagen. Sanktionsbestämmelserna i 54 § andra stycket lotterilagen föreslås vidare få en ny utformning, som innebär att de omfattar allt främjande av deltagande i lotterier som inte anordnats med stöd i lotterilagen, utan att någon skillnad görs mellan svenska och utländska lotterier. Den nya lydelsen innebär vidare en viss utvidgning av det straffbara området för svenska lotterier som bedrivs utan tillstånd. Slutligen har utredningen föreslagit att Lotteriinspektionen ges rätt att besluta att ett föreläggande eller förbud vid vite som meddelats med stöd av främjandeförbudet i 38 § lotterilagen ska kunna gälla omedelbart.

Betänkandet har remitterats. Förslaget och remissynpunkterna bereds för närvarande i Regeringskansliet.

4.2.4 Spellicensutredningen

Regeringen beslutade den 24 september 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en ny spelreglering som ska syfta till att skapa en spelmarknad präglad av ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och tydliga förutsättningar för att få verka på marknaden (dir. 2015:95). Regleringen ska enligt utredningens direktiv bygga på ett licenssystem där alla som agerar på den svenska spelmarknaden gör det med behöriga tillstånd och där aktörer utan tillstånd stängs ute. De negativa konsekvenserna av spelandet ska begränsas och förutsättningarna för finansiering av statens verksamhet och allmännyttiga ändamål ska bevaras i så hög utsträckning som möjligt. Utredningen ska beakta den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen, liksom folkhälso-politiska mål och EU-rätten. Därtill ska bl.a. en analys göras av vilken roll staten bör ha på en omreglerad spelmarknad. Utredningen, som antagit namnet Spellicensutredningen (Fi 2015:11), ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2017.

4.3 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). Enligt artikel 56 i EUF-fördraget är det inte tillåtet att göra inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen. Av praxis följer dock att undantag från denna regel kan tillåtas, t.ex. för att värna folkhälsan eller om det annars föreligger tvingande skäl av allmänintresse. För att inskränkningar ska få göras krävs dock att de är ägnade att säkerställa förverkligandet av de mål som regleringen ska uppnå och att åtgärden inte går utöver vad

som är nödvändigt för att uppnå detta mål. 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 enligt EUF-fördraget. 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 sådana moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter som finns i olika 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 enligt domstolen inte heller utan betydelse, även om det i sig inte kan utgöra ett objektivt 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 sådan 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 vidare vara ägnade att uppfylla den målsättning som eftersträvas med regleringen, får 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 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 skyddsnivå som de avser att garantera (Dom Läära, 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 av vadhallning i samband med idrottstävlingar och kommit fram till att den är förenlig med den fria rörligheten för tjänster. Domstolen angav i sina skäl att spelområdet är ett sådant område där det föreligger avsevärda moraliska, religiösa och kulturella skiljaktigheter mellan medlemsstaterna. Dom-

stolen 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 vara nödvändigt för att uppnå detta ändamål.

4.4 Överträdelseärenden

4.4.1 Vadhållning på idrottsevenemang och poker över internet

Europeiska kommissionen har, som anförts i avsnitt 3, 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 menar att de närmare villkoren för i vilka fall tillstånd med stöd av 45 § lotterilagen kan beviljas inte specificeras i lagstiftningen och har framhållit att tillståndsordningen, för att begränsa myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning, och förhindra att bedömningen blir godtycklig, måste grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand. Kommissionen har även kritiserat den svenska regleringen för att den inte motverkar att allmänheten lockas till överdrivna utgifter eller bekämpar spelberoende, eftersom mängden lockande marknadsföring och lotteriutbud ökar. De svenska myndigheterna kontrollerar enligt kommissionen inte lotteri-verksamheterna ordentligt och ger heller inte spelarna tillräcklig information.

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

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

Kommissionen har, som anförts i avsnitt 3, i ett ärende om kasinotjänster (2008/4010) ifrågasatt om bestämmelserna i 2, 3 och 11 §§ kasinolagen (1999:355) samt i 9, 15 och 45 §§ lotterilagen är förenliga med EUF-fördraget.

Sverige har anfört att begränsningarna i de svenska lagarna 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.

4.5 Europeiska kommissionens rekommendation med gemensamma principer för att skydda konsumenter i samband med onlinespel

Europeiska kommissionen antog 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.

5 En tydligare reglering av tillståndsgivningen

5.1 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 tillstånd till 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, värdeauto-

mater och skicklighetsautomater samt roulette, 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 enligt 45 § lotterilagen. Lotteriinspektionen är även central tillsynsmyndighet enligt lotterilagen.

5.2 Tillstånd enligt 45 § lotterilagen

Regeringens förslag: Tillstånd enligt 45 § lotterilagen ska endast kunna ges till spelföretag som ägs av staten eller till spelföretag över vilka staten har det rättsligt bestämmande inflytandet.

I paragrafen ska det anges vilka bestämmelser i lotterilagen som regeringen får göra avsteg från vid sin tillståndsgivning.

Promemorians förslag: Avviker delvis från regeringens. I promemorian föreslogs också att tillstånd enligt 45 § lotterilagen skulle kunna ges till spelföretag över vilka staten har det rättsligt bestämmande inflytandet, dock under förutsättning att överskottet i de sist nämnda företagen går till hästsporten.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser, förutom *Tidningsutgivarna (TU)*, *Unibet* och *Branschföreningen för onlinespel (BOS)*, tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget i sak.

Ett flertal ideella föreningar och lotterier, bl.a. *Bröstcancerföreningarnas Riksorganisation (BRO)*, *Ideella spel*, *Kombispiel*, *Lottericentralen*, *Läkarmissionen*, *Nordic Lottery*, *Prostatacancerförbundet*, *Spelparken*, *Svenska Kommunal Pensionärers Förbund (SKPF)*, *Sveriges Dövas Riksförbund (SDR)* och *Synskadades Riksförbund (SRF)*, som visserligen välkomnar en tydligare tillståndsgivning, anser att förslagen i promemorian ska överlämnas till Spellicensutredningen. Även TU, BOS och Unibet, liksom *Lotteriinspektionen*, anser att förslagen bör hänskjutas till utredningen. Unibet, som visserligen välkomnar initiativet att förtydliga processen för tillståndsgivning, anser att den av riksdagen tidigare uttalade viljan att utestänga kommersiella aktörer inte längre ska läggas till grund för lagstiftning eftersom riksdagen har tillkännagett för regeringen att ett samarbete över blockgränserna ska ske för att införa ett licenssystem på spelområdet. Den tillämpade principen om att tillstånd endast ges till statligt styrda aktörer bör därför enligt bolaget utmönstras. *Göta hovrätt*, *Lotteriinspektionen* och *AB Svenska Spel* anser att den lagtekniska modell som använts för att ange vilka bestämmelser som regeringen får göra avsteg från vid sin tillståndsgivning är otydlig. Svenska Spel menar vidare att regleringen skulle kunna uppfattas som att bolaget inte skulle kunna erhålla tillstånd att anordna egentliga lotterier.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av förtydligande av reglerna om regeringens tillståndsgivning

Som anförts i avsnitt 4.1 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 besluta om tillstånd till lotterier utan att behöva iaktta lotterilagens begränsningar i fråga om t.ex. spelformer, anordnare och vinstregler.

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 tillåta andra spelformer eller lotterier med högre vinstnivåer än vad lagen medger (prop. 1993/94:182 s. 80, bet. 1993/94:KrU32, rskr. 1993/94:415). Riksdagen har vidare uttalat sig om de grundläggande förutsättningarna för vilka anordnare 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 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 4.3, 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).

Europeiska kommissionen har emellertid, som redovisats i avsnitt 4.4, i ett flertal överträdelseärenden mot Sverige framfört synpunkter på tillståndsgivningen enligt 45 § lotterilagen. Kommissionen har framhållit att tillståndsgivningen, för att begränsa myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning och förhindra att bedömningen blir godtycklig, måste grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande, och som är kända på förhand. Kommissionen anser att det svenska tillståndssystemet brister i öppenhet då förutsättningarna för att bevilja tillstånd inte framgår av lagen.

I enlighet med vad som anförts i avsnitt 4.4 bedömer regeringen att den svenska regleringen på spelområdet är förenlig med EUF-fördraget, samt att regelverket vid en helhetsbedömning är ändamålsenligt, konsekvent och tillgodoser syftena med regleringen. För att öka förståelsen för och transparensen i tillståndsgivningen enligt 45 § lotterilagen kan dock regleringen behöva tydliggöras. Det stora flertalet av remissinstanserna bedömer också att det finns ett behov av att förtydliga regleringen av regeringens tillståndsgivning.

Även om Spellicensutredningen för närvarande arbetar med att ta fram ett förslag till en ny spelreglering som ska ha sin grund i ett licenssystem anser regeringen, till skillnad från bl.a. *Lotteriinspektionen*, ett flertal ideella föreningar och lotterier, exempelvis *BRO*, *Ideella spel*, *Kombi-*

spel, Spelparken och SDR, samt TU och BOS, att resultatet av detta arbete samt efterföljande remittering och beredning inte kan avvaktas. Europeiska kommissionen följer noga utvecklingen av det svenska regelverket och ett tydliggörande av den befintliga regleringen kan få stor betydelse för utgången av de inledda överträdelseärendena; även för de ärenden i vilka kommissionen meddelat att den beslutat att väcka talan mot Sverige för fördragsbrott.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det finns skäl att så snart som möjligt tydliggöra regleringen i 45 § lotterilagen.

Tillstånd till statskontrollerade aktörer

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. Staten äger Svenska Spel och innehar ett rättsligt bestämmande inflytande i ATG. Statens inflytande i ATG utövas genom företagets styrelsesammansättning, som är reglerad dels i bolagsordningen, dels i avtal mellan ATG:s ägare (Svensk Travsport och Svensk Galopp) och staten. Svenska Spel har ensamrätt att anordna vadhållning på idrottstävlingar samt spel på värdeautomater och spel på poker som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. ATG har motsvarande ensamrätt att anordna vadhållning på hästtävlingar.

Överskottet från Svenska Spels verksamhet tillfaller staten, medan överskottet från ATG:s verksamhet i enlighet med det ovan nämnda avtalet kommer trav- och galoppsporten till del. De båda spelföretagens verksamhet bedrivs i enlighet med de krav som anges i de ovan nämnda uttalandena av riksdagen och de har därför genom beslut av regeringen fått tillstånd att anordna vissa spelformer med ensamrätt.

Av den nya regleringen bör det mot denna bakgrund tydligt framgå att det endast är spelföretag som ägs av staten eller till spelföretag över vilka staten har det rättsligt bestämmande inflytandet som kan komma i fråga för tillstånd. I lagrådsremissen föreslogs att det för de sistnämnda spelföretagen även skulle krävas att företagets överskott gick till hästsporten. *Lagrådet* har framhållit att författningar ska ha generell giltighet och att formuleringen ”spelföretag där staten har det rättsligt bestämmande inflytandet och vars överskott går till hästsporten” är mindre väl förenligt med detta krav, eftersom bestämmelsen då i praktiken innebär att riksdagen i lag föreskriver att regeringen kan ge ATG särskilt tillstånd att bedriva lotteri. Regeringen delar Lagrådets bedömning och har därför justerat bestämmelsen i enlighet med denna.

Sammantaget klargörs genom bestämmelsen att spelföretag med privata vinstintressen inte kan meddelas tillstånd med stöd av 45 § lotterilagen. Svenska Spel och ATG är de enda spelföretag som för närvarande bedöms uppfylla de ovan nämnda kraven.

Regeringen har, som anförts i avsnitt 4.2.4, utarbetat och beslutat om kommittédirektiv i enlighet med riksdagens tillkännagivande om att regeringen ska lämna förslag till ett licenssystem på spelområdet (bet. 2014/15:KrU4, rskr. 2014/15:143). Fram till dess att en ny lagstiftning på lotteriområdet trätt i kraft finns det dock i enlighet med vad som ovan anförts behov av att tydliggöra den befintliga regleringen. Den senare

lagstiftningen bygger på ett system där tillstånd till vissa spelformer endast beviljas till statskontrollerade aktörer. Mot denna bakgrund bedömer regeringen, till skillnad från *Unibet*, att den föreslagna regleringen inte står i strid med riksdagens tillkännagivande.

Frågan om det framtida ansvaret för tillståndsgivningen kommer att behandlas av Spellicensutredningen. Regeringen anser därför att det inte är ändamålsenligt att överväga en sådan flytt av den tillståndsgivning som regeringen ansvarar för till Lotteriinspektionen, vilket *Unibet* föreslagit. Som ovan anförts är vidare syftet med ändringarna i 45 § lotterilagen att den nuvarande tillståndsgivningen ska bli tydligare, inte att göra mer omfattande och resurskrävande ändringar i tillståndsgivningen. Även av den anledningen finns det skäl att låta sådana ändringar anstå till dess att det finns ett förslag på en framtida spelreglering.

När det gäller förslaget förenlighet med EU-rättens krav på bl.a. proportionalitet och tvingande allmänintresse kan konstateras att de föreslagna ändringarna, i enlighet med vad som ovan anförts, i huvudsak endast avser att tydliggöra gällande rätt. Dessa reglers förenlighet med EU-rätten har behandlats vid upprepade tillfällen, bl.a. i svaren till kommissionen i de pågående överträdelseärendena (se avsnitt 4.4), och har även prövats av såväl svenska domstolar som EU-domstolen.

När det gäller de sanktionsmöjligheter som *Folkhälsomyndigheten* efterfrågat kan konstateras att regeringens beslut om tillstånd enligt 45 § lotterilagen kan prövas av Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut och upphävas om det strider mot någon rättsregel. Vidare kan ett tillståndsärende även komma att prövas av EU-domstolen på talan av kommissionen eller genom en begäran av förhandsavgörande i ett mål om rättsprövning. Regeringen bedömer inte att några ytterligare sanktionsmöjligheter är nödvändiga.

Mot denna bakgrund anser regeringen att 45 § lotterilagen bör ändras så att det framgår att det endast är spelföretag som ägs av staten och spelföretag som staten har det rättsligt bestämmande inflytandet över som får beviljas tillstånd att anordna lotteri enligt bestämmelsen.

Bindande bestämmelser vid regeringens tillståndsgivning

För att ytterligare klargöra förutsättningarna för regeringens tillståndsgivning med stöd av 45 § lotterilagen är det viktigt att tydliggöra vilka bestämmelser i lotterilagen som regeringen får göra avsteg ifrån.

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 s.k. egentliga lotterier, dvs. lottning, gissning och vadhållning, EMV-lotterier och bingo (15–24 §§) samt krav för restaurangkasinon (32–34 §§). Motsatsvis innebär detta att regeringen vid sin tillståndsgivning bl.a. kommer att vara skyldig att följa regleringen om de allmänna förutsättningarna för lotterier och om typgodkännande (14 §), bestämmelserna om automatspel (24 a–31 §§) samt de i propositionen föreslagna kraven om sociala och hälsomässiga hänsyn.

Till skillnad från *Lotteriinspektionen*, *Göta hovrätt* och *Svenska Spel*, anser regeringen att den föreslagna lagtekniska lösningen är den mest ändamålsenliga. Vad gäller Svenska Spels oro för att regleringen skulle kunna uppfattas som att bolaget inte kommer kunna erhålla tillstånd för egentliga lotterier kan konstateras att regleringen endast möjliggör för regeringen att göra avsteg från bestämmelserna om egentliga lotterier och inte är avsedd att utgöra något hinder mot att meddela tillstånd till sådana lotterier.

Mot denna bakgrund bör det i 45 § lotterilagen förtydligas vilka bestämmelser som regeringen kan göra avsteg från vid sin tillståndsgivning.

6 Ett tydligare spelansvar

6.1 Befintlig reglering om spelansvar

Det grundläggande syftet med spelregleringen är att skapa en sund och säker spelmarknad. Tillstånd att anordna ett lotteri får därför 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 vidare 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 ägaranvisning som beslutats för Svenska Spel och i det avtal som reglerar ATG:s verksamhet.

För att minska risken för att EMV-lotterier 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, på att anordnaren kontrollerar med en tillförlitlig tredje man att den som vill delta i lotteriet har fyllt 18 år och på 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 innebära. Prop. 2016/17:8

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 ökar Svenska Spels möjligheter att förhindra osunt spelande och erbjuda stöd för att hantera spelmissbruk.

6.2 Krav på förebyggande åtgärder

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *IOGT-NTO* anser att det är angeläget med en socialt hållbar spelmarknad, där långsiktigt ansvarsstagande och omsorg om spelarna sätts före vinstintresse, och menar att de ändringar som föreslås i promemorian utgör steg i rätt riktning. *Spelberoendes riksförbund* anför att spel är beroendeframkallande och därför bör behandlas med samma försiktighet som andra beroendeframkallande produkter, t.ex. alkohol och tobak. *SPER* anser att det är en självklarhet att spelföretag ska ta sociala hänsyn och motverka att spelproblem kan uppstå, och välkomnar att förslaget är utformat så att det fortsatt finns utrymme för initiativ och självreglering i branschen. *PostkodLotteriet* och *PostkodFöreningen*, som också tillstyrker förslaget, anser att den föreslagna ändringen bör träda i kraft så snart som möjligt och förespråkar också möjligheten till fortsatt självreglering. *TU*, *BOS* och *Unibet* yttrar sig inte särskilt över förslaget, men anser inte att några av förslagen i promemorian bör genomföras innan Spellicensutredningens slutfört sitt arbete. *Lotteriinspektionen* framhåller dels att förslaget faller inom Spellicensutredningens uppdrag, och därför borde överlämnas till denna, dels att det inte kommer vara möjligt för tillståndsmyndigheten att i samband med tillståndsgivningen bedöma om lotteriverksamheten kommer att bedrivas på ett sätt som säkerställer att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas. Det är enligt myndigheten även oklart vad som är att anse som nödvändiga sociala och hälsomässiga skyddshänsyn. *Folkhälsomyndigheten*, som visserligen tillstyrker förslaget, efterlyser ett förtydligande av vad som avses med nödvändiga sociala och hälso-

mässiga skyddshänsyn. Myndigheten anser vidare att lotterianordnarna bör genomgå en certifierad utbildning under ledning av en oberoende myndighet och att det bör finnas sanktionsmöjligheter vid brott mot de föreslagna reglerna. *BRO, Ideella spel, Kombispiel, Lottericentralen, Läkarmissionen, Nordic Lottery, Prostatacancerförbundet, Spelparken, SKPF, SDR och SRF*, som visserligen anser att promemorians samtliga förslag ska hänskjutas till Spellicensutredningen, har inget att invända mot förslaget som sådant. Dock påpekar de att spelansvarskraven bör utgå från respektive produkts farlighetsgrad.

Skälen för regeringens 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 spelansvarsåtgärder nämnde utredningen införande av en möjlighet att sätta gränser för hur mycket tid eller pengar man spelar för, liksom tillhandahållande av korrekt information om hur lotteriet 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. Det är endast anordnarna av lotterier som kan vidta åtgärder av detta slag. 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. Detta innebär bl.a. att lotterianordnare ska ta hänsyn till faktorer som gör lotterier riskfyllda och vidta åtgärder som kan minska risken för att spelproblem uppstår.

Regeringen anser att det är angeläget att krav som säkerställer att spelverksamhet bedrivs på ett sätt som minskar riskerna för att spelproblem uppstår införs så snart som möjligt. Som redovisats i avsnitt 4.4.1 har också Europeiska kommissionen efterfrågat en utökad reglering av de sociala skyddskrav som gör sig gällande i samband med spelverksamhet. Regeringen anser därför, till skillnad från *TU, BOS, Unibet* och *Lotteriinspektionen*, att förslagen inte bör överlämnas till Spellicensutredningen och att slutförandet av utredningens uppdrag inte ska inväntas. Detta hindrar dock givetvis inte att utredningen, inom ramen för sitt uppdrag, föreslår bestämmelser på detta område.

När det gäller den närmare utformningen av regleringen delar regeringen inte Lotteriinspektionens bedömning att det skulle vara svårt för tillståndsmyndigheten att i samband med tillståndsgivningen bedöma om lotteriverksamheten kan antas säkerställa att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas. Redan i dag görs bedömningar av om verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Exempelvis gör Lotteriinspektionen bedömningar av bl.a. de spelansvarsåtgärder en lotterianordnare avser att vidta utifrån de spelkonsekvensanalyser som enligt 21 a § lotterilagen ska ges in i samband med ansökningar om tillstånd att anordna lotteri. Analysen ska bl.a. innehålla en sammanfattande bedömning av risken för att lotteriet ger upphov till sociala skadeverkningar som överdrivet spelande och spelberoende. Att därutöver göra ett antagande om verksamheten säkerställer att nödvändiga sociala och

hälsomässiga skyddshänsyn tas framstår enligt regeringen som både möjligt och rimligt. Det är fortfarande fråga om ett antagande från tillståndsmyndighetens sida. Vidare är det, genom valet av begreppet nödvändiga åtgärder, fråga om en miniminivå för vad en anordnare ska uppnå. Vid förnyade tillstånd bör det också vara möjligt att granska hur samma anordnare tidigare har hanterat sociala och hälsomässiga skyddshänsyn. Genom att i tillståndsvillkor uppställa krav på att spelföretagen aktivt ska följa hur de anordnade lotterierna utvecklas, och även lämna viss redovisning till Lotteriinspektionen, kan vidare myndighetens möjligheter öka att bedöma förutsättningarna för att verksamheten kommer att bedrivas i enlighet med den föreslagna regleringen. En sådan certifierad utbildning som *Folkhälsomyndigheten* efterfrågat skulle kunna vara ett exempel på en åtgärd som kan bidra till att säkerställa att nödvändiga sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas. Någon sådan utbildning finns dock för närvarande inte att tillgå.

Vilka åtgärder som i övrigt kan anses nödvändiga för spelföretagen att vidta kan variera beroende på vilken spelform som ska beviljas tillstånd. Som ett flertal ideella föreningar och lotterier, däribland *BRO*, *Ideella spel*, *Kombispiel*, *SDR* och *SRF*, konstaterat bör spelansvarskraven ha sin utgångspunkt i respektive spelprodukts farlighet.

Om verksamheten inte bedrivs i enlighet med de krav som uppställts för att tillstånd ska beviljas kan den ansvariga tillsynsmyndigheten ingripa genom någon av lotterilagens sanktionsmöjligheter, dvs. varning, återkallelse av tillstånd, föreläggande eller förbud enligt 51 och 52 §§ lotterilagen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att tillstånd att anordna lotteri endast ska få ges om det kan antas att verksamheten kommer bedrivas på ett sätt som säkerställer att nödvändiga sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas. Den föreslagna regleringen bör även gälla för sådana tillstånd som beslutas av regeringen enligt 45 § lotterilagen.

6.3 Åldersgräns

Regeringens förslag: Anordnare av ett lotteri och ombud för ett lotteri ska inte få låta någon som är under 18 år delta i lotteri.

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

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna, bl.a. *SPER*, *IOGT-NTO*, *PostkodLotteriet*, *PostkodFöreningen* och *Spelberoendes riksförbund*, tillstyrker förslaget och framhåller bl.a. att barn och ungdomar utgör en särskilt skyddsvärd grupp. *TU* och *Unibet* yttrar sig inte särskilt över förslaget, men anser att inte några av förslagen i promemorian bör genomföras innan Spellicensutredningen slutfört sitt arbete. Ett flertal

ideella föreningar och lotterier, bl.a. *BRO*, *Ideella spel*, *Kombispiel*, *Lottericentralen*, *Läkarmissionen*, *Nordic Lottery*, *Prostatacancerförbundet*, *Spelparken*, *SKPF*, *SDR* och *SRF*, liksom *BOS*, anser att, även om de inte har något att invända mot förslaget som sådant, promemorians samtliga förslag bör överlämnas till Spellicensutredningen. Även *Lotteriinspektionen* anser att förslaget inte bör genomföras innan utredningen slutfört sitt uppdrag. Om förslaget genomförs anser myndigheten att det bör övervägas om den inte ska ha möjlighet att meddela undantag från åldersgränsen om det föreligger särskilda skäl. Myndigheten förordar vidare, i stället för en åldersgräns, en handlingsdirigerande bestämmelse där det framgår att den som anordnar lotteri ska försäkra sig om att kunden har uppnått 18 års ålder. Flera remissinstanser, bl.a. *Svenska Spel*, efterlyser ett klargörande av vad som avses med att delta i ett lotteri. Ett antal ideella föreningar, såsom t.ex. *Scouterna* och *Riksidrottsförbundet*, lyfter fram vikten av att det även i framtiden bör vara möjligt för ungdomar under 18 år att i respektive förenings regi bidra till verksamheten genom försäljning av lotter.

Skälen för regeringens förslag

Regleringen om åldersgräns utvidgas

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 vidare att den som anordnar EMV-lotterier 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 EMV-lotterier som regeringen och Lotteriinspektionen har beviljat. Sedan 2011 tillämpar också de reglerade lotterierna som deltar i samarbetet i SPER frivilligt en generell 18-årsgräns för alla former av lotterier, oavsett förmedlingssätt.

Vid en internationell jämförelse av 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 hade studerats tillämpade en generell åldersgräns på 18 år (SOU 2008:124 s. 330 f.). Spelutredningen föreslog sedermera i sitt betänkande att en generell åldersgräns på 18 år skulle införas, men att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde, efter en prövning i varje enskilt fall, skulle få medge undantag från regeln om särskilda skäl förelåg. Remissutfallet för förslaget var blandat.

Sedan Spelutredningen lämnade sitt förslag har, som ovan anförts, de reglerade lotterierna genom samarbetet i SPER infört en frivillig generell 18-årsgräns för alla spelformer. Även Europeiska kommissionen har i den i avsnitt 4.5 nämnda rekommendationen om konsumentskydd i samband med onlinespel understrukit vikten av att underåriga inte ska få spela eller inneha ett spelkonto och att kommersiella meddelanden bör innehålla 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 online-speltjänster. Prop. 2016/17:8

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 från lotteriverksamhet. En viktig del i detta skydd är barns och ungdomars tillgänglighet till lotterier, som till stor del avgörs av åldersgränser och hur väl dessa upprätthålls. Mot denna bakgrund instämmer regeringen, i likhet med det stora flertalet av remissinstanserna, i bedömningen i promemorian om att det bör införas en 18-årsgräns i lotterilagen för deltagande även i andra lotterier än de som omfattas av nuvarande lagstiftning. I enlighet med vad anförts i avsnitt 6.2, och då det är angeläget att snarast skydda barn och ungdomar från verksamhet som består av lotterier, anser regeringen, till skillnad från *Lotteriinspektionen*, *BOS*, *TU* och *Unibet* samt flera av de ideella föreningarna och lotterierna som yttrat sig, inte att förslagen bör överlämnas till Spellicensutredningen eller invänta slutförandet av utredningens uppdrag. Åldersgränsen bör utformas som en lägsta gräns, och inte hindra att en högre gräns uppställs som tillståndsvillkor för spelformer som innebär en särskilt hög risk för spelproblem.

Delta i lotteri

I promemorian har regleringen av åldersgränsen utformats med förebild i den bestämmelse om åldersgräns som för närvarande finns för vissa lotterier i lotterilagen, som anger att den som anordnar lotteri eller är ombud för anordnaren inte ska få låta någon som är under 18 år delta i lotteri. Den nu föreslagna utvidgningen av åldersgränsen syftar således inte till att införa någon ny betydelse av begreppet delta i lotteri än den som gäller enligt gällande regler och praxis. I dag finns inte något förbud för barn och unga att sälja lotter, och den föreslagna utvidgningen av regleringen i lotterilagen är inte avsedd att förändra detta, vilket bl.a. *Riksidrottsförbundet* och *Scouterna*, uttryckt oro för. Något liknande förbud finns inte heller på tobaks- och alkoholområdet.

Upplysning om åldersgräns

Tillhandahållande av lotterier sker i stor uträkning via ombud, såväl genom Svenska Spels och ATG:s olika fasta försäljningsställen som genom medlemmar i ideella organisationer. Regeringen delar, liksom remissinstanserna, promemorians bedömning att upprätthållandet av en åldersgräns för lotteri kräver att också försäljningsombuden iakttar denna gräns. Vidare bör åldersgränsen anges på ett tydligt sätt där försäljning av spelprodukter sker, vilket inte någon remissinstans har invänt emot.

Om en högre åldersgräns gäller enligt villkoren för det tillstånd som gäller för lotteriet bör i stället denna åldersgräns anges.

Tillsyn

Ansvar för att åldersgränsen enligt förslaget upprätthålls bör, i likhet med vad som gäller i dag, ligga på den som anordnar och tillhandahåller lotterier. Om inte lotterianordnaren har väl fungerande rutiner för att

kontrollera att anlitade ombud tillämpar gällande åldersgränser kan detta leda till ingripanden av tillsynsmyndigheten och få betydelse vid prövningen av framtida tillståndsärenden.

En långsiktig och väl planerad tillsyn är ett viktigt verktyg för att säkerställa att lotterier anordnas i enlighet med lotterilagens krav. Den tillsyn som Lotteriinspektionen och andra tillsynsmyndigheter inom lotteriområdet för närvarande utför omfattar olika aktiviteter, såsom kontroller på plats där lotterier säljs eller anordnas, för att säkerställa att förutsättningarna för ett meddelat tillstånd kvarstår och att tillståndshavarna följer de lagar, föreskrifter, villkor m.m. som gäller för det aktuella tillståndet. Det finns därför en upparbetad tillsynsverksamhet som bör kunna tillämpas även vid en utvidgad åldersgräns i lotterilagen. Även det förslag till reglering som Lotteriinspektionen har föreslagit skulle ge upphov till problem vid tillsynen, exempelvis vid bedömningen av i vilka fall anordnare och tillhandahållare av lotterier ska försäkra sig om att deltagaren är över 18 år. Frågorna om ålderskravets utformning och hur tillsynen bör bedrivas omfattas vidare av Spellicensutredningens uppdrag. I avvaktan på utredningens betänkande bör enligt regeringen den nuvarande utformningen av ålderskravet behållas.

Undantag från åldersgränsen

Regeringen anser att det för vissa lotterier skulle 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, lotterier av enklare typ, såsom marknads- och tivolinöjen, och 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 bestämmelser om underårigas rättshandlingsförmåga i viss utsträckning barns och ungdomars möjligheter att delta i lotterier även av detta slag.

Regeringen anser inte att det finns behov av att ge Lotteriinspektionen möjlighet att besluta om ytterligare undantag från åldersgränsen.

7 Marknadsföring

7.1 Regler om marknadsföring

7.1.1 Marknadsföringslagen

Generella bestämmelser om marknadsföring, som gäller vid all marknadsföring av varor och tjänster, finns i marknadsföringslagen (2008:486), förkortad MFL. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna 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. Prop. 2016/17:8

MFL 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.

I 5 § MFL finns ett allmänt krav på att marknadsföringen ska stämma överens med god marknadsföringssed. Begreppet god marknadsföringssed omfattar, förutom god affärssed och god yrkessed, även andra vedertagna normer för marknadsföring, exempelvis speciallagstiftning, Konsumentverkets föreskrifter och allmänna råd, de normer som Marknadsdomstolen har skapat genom sin praxis och andra internationellt vedertagna normer inom ramen för lagens syfte. Enligt 9 § MFL ska marknadsföring utformas och presenteras så att det tydligt framgår att det är fråga om marknadsföring och vem som är avsändare. En näringsidkare får enligt 10 § MFL vid marknadsföringen inte använda sig av felaktiga påståenden eller andra framställningar som är vilseledande i fråga om näringsidkarens egen eller någon annans näringsverksamhet. MFL innehåller även bestämmelser om tillsynsbefogenheter och sanktioner vid överträdelser av lagen.

Marknadsföring är enligt MFL otillbörlig om den påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut (se 6 §, 7 § tredje stycket och 8 § första stycket).

7.1.2 Villkor i tillstånd

Lotterilagen saknar specifika krav för hur marknadsföring av lotterier ska vara utformad. Det finns således inte någon 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 detaljerade villkor om hur företagen får marknadsföra sina lotterier. Kraven och begränsningarna är avhängiga den risk för spelproblem som respektive spelform är förknippad med. Av denna anledning finns 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 genom villkor 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 MFL. Vidare ska det på lotter och i informationsmaterial om samt i reklam och liknande för lotterier på ett tydligt och framträdande sätt anges vem som är tillståndshavare eller förmånstagare.

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 6.1 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 att delta i lotteri.

7.1.3 Internationella riktlinjer

Bestämmelser om marknadsföring finns i Internationella Handelskammarens (ICC) regler för reklam och marknadskommunikation, som utgör 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.

Riktlinjer för marknadsföring finns även i Europeiska kommissionens rekommendation om konsumentskydd i samband med onlinespel. Riktlinjerna innehåller bl.a. krav på att kommersiella meddelanden ska vara tydligt identifierbara. Vidare får dessa meddelanden inte innehålla ogrundade uttalanden om vinstmöjligheter, om att spelande är en lösning på sociala, yrkesmässiga eller personliga problem eller att resultatet av ett lotteri går att påverka när så inte är fallet.

7.1.4 SPER:s riktlinjer

SPER har beslutat Etiska riktlinjer för ansvarsfull marknadsföring av spel om pengar (reviderade i april 2015) för sina medlemmars marknadsföring. Riktlinjerna ger uttryck för vad som enligt medlemmarna anses som 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 uppmäna 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.

7.1.5 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. 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 ökade risken för att spelproblem kunde uppstå. En del personer med spelproblem kunde enligt utredningen komma att spela ännu mer på grund av reklamen och reklamen kunde göra det svårare för spelberoende personer att sluta spela. Spelutredningen anslöt sig vidare till Lotteriutredningens slutsats att även om forskningen inte kunde visa på ett starkt samband mellan spelreklam och spelproblem vore det naivt att inte alls beakta ett sådant samband, eftersom det kunde antas att såväl spelmarknaden som spelreklamen skulle 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 alljämt 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, tillsammans med ett förbud mot marknadsföring riktad 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.

7.2 Krav på måttfullhet

Regeringens förslag: Måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av lotterier till konsumenter.

Promemorians förslag: Avviker delvis från regeringens. I promemorian har föreslagits att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av lotterier till konsumenter.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna avstyrker förslaget. Ett antal remissinstanser, däribland *BRO*, *Ideella spel*, *Kombispiel*, *Lottericentralen*, *Läkarmissionen*, *Nordic Lottery*, *Prostatacancerför-*

bundet, Spelparken, SKPF, SDR och SRF, avstyrker förslaget eftersom det enligt dem, ur ett risk- och folkhälsoperspektiv, vore helt felaktigt att jämföra försäljning av nummerlotter med försäljning av sprit och vin. De anser vidare att SPER:s riktlinjer på området bör utgöra grunden för hur spel och lotterier får säljas och marknadsföras, samt att hela det aktuella förslaget bör överlämnas till Spellicensutredningen. *IOGT-NTO* framhåller att det är problematiskt att likställa marknadsföring av lotteri med marknadsföring av alkohol. Enligt organisationen kompletterar de nuvarande marknadsföringsreglerna och de riktlinjer som SPER har tagit fram varandra väl. *PostkodLotteriet* och *PostkodFöreningen* avstyrker förslaget och förordar en reglering som syftar till att motverka otillbörlig marknadsföring. Enligt organisationerna bör vidare förslaget omformuleras så att lotteriprodukter med en hög risk för spelproblem omfattas av ett strängare regelverk än lotterier med en lägre risk. *TU* och *BOS* avstyrker förslaget med hänvisning till att regeringen har beslutat att tillsätta Spellicensutredningen. *Konsumentverket*, *Folkhälsomyndigheten*, *Spelberoendes riksförbund* och *Jönköpings kommun* tillstyrker förslaget. Även *ATG* tillstyrker förslaget, men framhåller att tillämpningen av kravet om särskild måttfullhet vid marknadsföring bör vara beroende av den risk för spelproblem som den aktuella spelformen är förknippad med. Konsumentverket och Folkhälsomyndigheten anser vidare att kravet även ska omfatta användningen av bonusar, premier och andra sorters tilläggsförmåner som tillämpas vid marknadsföring av ett lotteri. *Uppsala universitet* och *Svenska Spel* framhåller att det behövs ytterligare vägledning om vad som avses utgöra särskild måttfullhet vid marknadsföring av lotterier och om vad som avses vara uppsökande och påträngande marknadsföring. Svenska Spel menar att om begreppet särskild måttfullhet i lotterilagen tolkas på samma sätt som alkohollagens bestämmelse om särskild måttfullhet kommer spelaktörerna inte längre kunna marknadsföra sig genom utomhusreklam och direktmarknadsföring. Bolaget anser vidare att Lotteriinspektionen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om marknadsföring.

Skälen för regeringens förslag

Krav på måttfullhet för marknadsföring införs

Deltagande i lotterier innebär en risk för att människor får ekonomiska och sociala problem, med allvarliga konsekvenser. Spelproblem bidrar även till hälsomässiga ojämlikheter på samhällsnivå. Ett syfte med spelregleringen är just att motverka spelproblem. Syftet med marknadsföring är att öka efterfrågan av varor och tjänster genom att påverka människors attityder och i förlängningen deras beteenden.

Som redovisats i avsnitt 7.1.5 föreslog Spelutredningen att det skulle införas ett krav på måttfullhet vid marknadsföring av spel om pengar. Förslaget att införa särskilda bestämmelser om marknadsföring tillstyrktes av en majoritet av remissinstanserna. Lotteriinspektionen och Konsumentverket framhöll i sina remissvar att kravet borde skärpas och att särskild måttfullhet skulle iakttas vid marknadsföringen.

Sedan Spelutredningen presenterade sitt förslag om krav på måttfull marknadsföring 2008 har de svenska spelaktörerna, genom samarbetet i SPER, frivilligt åtagit sig begränsningar för hur deras marknadsföring får

utformas. Regeringen har även i tillstånden för Svenska Spel och ATG Prop. 2016/17:8 infört villkor om att bolagens marknadsföring ska vara särskilt måttfull.

Regeringen delar bedömningen i promemorian om att det bör införas krav på marknadsföringen av lotterier i lotterilagen. I promemorian har föreslagits att det krav som gäller vid marknadsföring av alkohol, särskild måttfullhet, ska införas för marknadsföring av lotterier. Det kan dock konstateras att det finns en omfattande forskning som visar på en tydlig koppling mellan marknadsföring och konsumtion av alkohol, särskilt bland unga. På lotteriområdet är detta samband inte lika klarlagt. I tryckfrihetsförordningen (TF) har vidare en särskilt restriktiv inställning intagits till marknadsföring av alkohol- och tobaksprodukter, som enligt en särskild bestämmelse i 1 kap. 9 § i stora delar undantagits från tillämpningen av förordningens bestämmelser. Även om det finns vissa likheter i risksynpunkt mellan konsumtion av alkohol och deltagande i lotterier anser regeringen, vid en samlad bedömning, och i likhet med det stora flertalet av remissinstanserna, att det inte är lämpligt att uppställa samma krav på marknadsföring av lotterier som på marknadsföring av alkoholprodukter. Vid denna bedömning bör inte begreppet särskild måttfullhet användas i lotterilagen.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det bör uppställas ett krav på att måttfullhet ska iaktas vid marknadsföring av lotterier. Kravet bör även gälla marknadsföring som bedrivs på försäljningsstället. Kravet bör inte hindra att högre krav uppställs i tillståndsvillkor, vilket t.ex. redan finns i Svenska Spel och ATG:s tillståndsbeslut.

I enlighet med vad anförts i avsnitt 6.2 anser regeringen, till skillnad från t.ex. *TU* och *BOS*, inte att förslaget i promemorian bör överlämnas till Spellicensutredningen eller invänta slutförandet av utredningens uppdrag.

Närmare om kravet på måttfullhet

För att avgöra om en marknadsföringsåtgärd är måttfull bör en helhetsbedömning göras. Avgörande för bedömningen bör vara hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas av den krets till vilken den riktar sig, det medium som används och det innehåll marknadsföringen har. Marknadsföringen bör inte väcka särskild uppmärksamhet genom sin utformning. En utgångspunkt bör vara att bild och text ska ge en saklig, balanserad och vederhäftig presentation av den marknadsförda spelformen.

Vägledning för vad som inte kan betraktas som måttfull marknadsföring kan bl.a. hämtas ur Europeiska kommissionens rekommendation om konsumentskydd i samband med onlinespel. Enligt rekommendationen bör marknadsföring inte rikta sig mot sårbara grupper. Inte heller bör marknadsföringsbudskap framställa lotterier som något socialt attraktivt eller använda sig av välkända personer för att antyda att lotterier bidrar till social framgång. Det bör heller inte antydast att lotterier kan vara ett alternativ till arbete, en lösning på finansiella problem eller en form av finansiell investering.

Även SPER:s riktlinjer för marknadsföring kan, som framhållits av flera remissinstanser, ge vägledning för vad som inte kan betraktas som måttfull marknadsföring. I riktlinjerna anges bl.a. att reklam för lotterier inte får utformas på ett alltför påträngande sätt, riktas till sårbara och

särskilt utsatta grupper i samhället eller hävda att det saknas risker med överdrivet spelande.

Att i detalj närmare ange hur en måttfull marknadsföring bör vara utformad är inte möjligt. Detta får, i likhet med vad som gäller för liknande bestämmelser rörande marknadsföring på andra områden, i stället överlämnas till rättstillämpningen.

ATG, PostkodFöreningen och PostkodLotteriet har anfört att spelprodukter med hög risk bör omfattas av ett strängare regelverk än spel med en lägre risk. Enligt regeringens uppfattning är det dock mindre lämpligt att i lag definiera farliga och mindre farliga spel i förhållande till marknadsföringen eftersom spelformer och deras farlighet kan förändras över tid. En sådan koppling skulle vidare leda till att svåra och invecklade avvägningar måste göras av såväl anordnare som tillsynsmyndigheter vid bedömningen av tillåtligheten av en marknadsföringsåtgärd.

Regeringen vill vidare med anledning av vad *Konsumentverket* och *Folkhälsomyndigheten* anfört om användningen av olika premier framhålla att denna användning som sådan inte kan anses strida mot kravet på måttfullhet. Däremot måste presentationen av premier vara förenlig med detta krav.

Regeringen anser det obehövligt att, som *Svenska Spel* efterfrågat, ge Lotteriinspektionen ett särskilt bemyndigande att meddela föreskrifter på området. Lotteriinspektionen kan dock utan något bemyndigande meddela allmänna råd avseende marknadsföring.

Direktmarknadsföring och utomhusreklam

Ett stort antal remissinstanser, företrädesvis ideella föreningar och lotterier, har mot bakgrund av att det i promemorian görs vissa hänvisningar till alkohollagen och dess förarbeten vad gäller särskild måttfullhet, uttryckt oro för att direktmarknadsföring inte kommer att vara tillåten vid ett införande av krav på särskild måttfullhet i lotterilagen.

Marknadsdomstolen (MD) har i en dom den 6 maj 2015 prövat frågan om direktmarknadsföring av vin står i strid med alkohollagens krav på att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av sådana produkter (MD 2015:7) och funnit att så inte är fallet. MD anför i domen att all marknadsföring är uppsökande i den meningen att den typiskt sett riktar sig till på visst sätt bestämda mottagare. Enbart det förhållandet att marknadsföringen är uppsökande kan därför enligt domstolen inte anses innebära att den står i strid med kravet på särskild måttfullhet.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att införandet av ett krav på måttfullhet i lotterilagen inte i sig skulle innebära att direktmarknadsföring blev otillåten. En bedömning får i stället göras av marknadsföringens utformning, tilltal och målgrupp. Direktmarknadsföring till personer som spärrat sig för lotterier, eller till målgrupper som kan anses särskilt utsatta, torde exempelvis anses strida mot kravet på måttfullhet. Regeringen bedömer inte heller att utomhusreklam, som sådan, strider mot kravet på måttfullhet. I samband med måttfullhetsprövningen av sådan marknadsföring bör särskild hänsyn tas till var reklamen är placerad och hur den är utformad. En placering av utomhusreklam för lotterier i nära anslutning till exempelvis skolor och andra platser där

Marknadsföringsreglernas räckvidd

Som anförts i avsnitt 4.3 är regleringen av lotterier och andra spel om pengar inte harmoniserad inom EU, vilket innebär att de grundläggande principerna i EUF-fördraget om fri rörlighet för tjänster gäller för spelmarknaden. Dessa principer får endast inskränkas med hänsyn till t.ex. folkhälsa eller andra tvingande skäl av allmänintresse, och under förutsättning att inskränkningarna är förutsebara, icke diskriminerande och proportionerliga. Vid bedömningen av om en viss marknadsföring uppfyller det föreslagna kravet på måttfullhet i lotterilagen måste således principen om fri rörlighet av tjänster i EUF-fördraget beaktas. Tillämpningen får inte leda till ett oproportionerligt ingrepp i en näringsidkares rätt att marknadsföra sina produkter inom EU.

MFL bygger på direktivet om otillbörliga affärsmetoder (2005/29/EG), som är ett s.k. fullharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att en medlemsstat är förhindrad att ha en högre konsumentskyddsnivå än vad direktivet föreskriver. Även om direktivet syftar till full harmonisering av medlemsstaternas regler för marknadsföring finns ett nationellt utrymme för att införa begränsningar, så länge dessa är motiverade av skydd för hälsa och säkerhet.

Den svenska marknadsrättsliga lagstiftningen bygger på den s.k. effektlandsprincipen. Denna innebär bl.a. att svensk marknadsrätt är tillämplig på marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden, även om marknadsföringen härrör från utlandet. Vidare innebär principen att svensk myndighet är behörig att ingripa mot sådan marknadsföring. Effektlandsprincipen följer inte av uttrycklig lagstiftning, utan grundar sig på förarbetsuttalanden och praxis från Marknadsdomstolen (prop. 1970:57, s. 92 f., prop. 1992/93:75, s. 34 f. och prop. 2009/10:125, s. 90 samt MD 1989:6). Tillämpningen av effektlandsprincipen innebär att reglerna om marknadsföring av lotterier i lotterilagen kan tillämpas på marknadsföring som huvudsakligen får anses riktad mot den svenska marknaden. Frågan om en marknadsföringsåtgärd kan anses riktad mot den svenska marknaden får avgöras efter en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

Det s.k. tjänstedirektivet (Europaparlamentet och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden) syftar till att underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå behålls. Spel om pengar har dock undantagits från direktivets tillämpningsområde. Även i det s.k. e-handelsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden) är spel om pengar undantaget från tillämpningsområdet. Den ursprungslandsprincip som fastställs i detta direktiv gäller därför inte marknadsföring av spel på internet.

Mot bakgrund av det ovanstående bedömer regeringen, så som även förutsatts av *Svenska Spel*, att ingripanden, efter en helhetsbedömning

enligt MFL och de föreslagna bestämmelserna i lotterilagen, kan göras mot all marknadsföring av lotteritjänster i svensk tryckt media och på internet där bl.a. val av språk, tillämplig valuta och andra nationella kännetecken gör att marknadsföringen kan anses riktad mot den svenska marknaden. Förslaget torde mot denna bakgrund inte leda till att de reglerade aktörerna riskerar att förlora marknadsandelar gentemot de oreglerade spelaktörerna eftersom ingripande även kan komma att ske mot de senare aktörerna.

Det bör även framhållas att marknadsföring av lotterier måste vara förenlig med övriga krav i MFL, vilket bl.a. innebär att marknadsföringen är otillbörlig om den är vilseledande, aggressiv eller inte följer god marknadsföringssed och om den bedöms påverka en konsuments förmåga att fatta ett välgrundat beslut.

Marknadsföring av lotteritjänster i tv-kanaler etablerade i andra EU-medlemsstater

Tv-sändningar och beställ-tv-tjänster etablerade i andra EU-medlemsstater regleras genom Europaparlamentets och rådets direktiv (2010/13/EU) om audiovisuella medietjänster (AV-direktivet). Direktivet bygger på principen om fri rörlighet för tv-sändningar, där tillsynen ska ske utifrån regleringen i det land varifrån tv-sändningen kommer (sändarlandsprincipen). Direktivet innehåller minimiregler om bl.a. kommersiella meddelanden som innebär att medlemsstaterna får föreskriva att leverantörer av medietjänster under deras jurisdiktion ska följa mer detaljerade eller striktare regler inom de områden som samordnas inom direktivet, förutsatt att dessa regler överensstämmer med unionsrätten. Vidare innehåller direktivet bestämmelser om ett samarbetsförfarande och möjligheter för en medlemsstat som tar emot tv-sändningar att under vissa omständigheter vidta åtgärder mot programföretag som etablerat sig i andra medlemsstater i syfte att kringgå en striktare lagstiftning. Vissa medlemsstaters mediemyndigheter har gjort tolkningen att AV-direktivets bestämmelser om samarbete kan användas vid marknadsföring av lotterier.

Även om samarbetsförfarandet skulle kunna tillämpas för att ingripa mot viss marknadsföring av lotterier torde det, som *Svenska Spel* har påtalat, även med de föreslagna marknadsföringsbestämmelserna i lotterilagen vara svårt att ingripa mot marknadsföring av lotteritjänster som sker i tv-kanaler etablerade i andra EU-medlemsstater. Ett sådant ingripande skulle också förutsätta ett särskilt stöd i radio- och tv-lagen (2010:696).

Regeringens förslag: Marknadsföring av lotterier ska inte få riktas särskilt till barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt promemorians lagförslag ska dock marknadsföring av lotterier inte heller få skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Spelberoendes riksförbund*, *PostkodLotteriet* och *PostkodFöreningen*, tillstyrker förslaget och framhåller bl.a. att barn och ungdomar är en särskilt skyddsvärd grupp. *Konsumentverket* och *Folkhälsomyndigheten* anser dock att åldersgränsen bör sättas till 25 år. *Göta hovrätt*, som inte anser sig ha anledning att närmare uttala sig om valet av åldersgräns, anför likväl att det går att försvara en 25-årsgräns. Ett flertal remissinstanser, som visserligen tillstyrker förslaget, bl.a. *BRO*, *Folkspel*, *Ideella spel*, *Kombispiel*, *Lottericentralen*, *Läkarmissionen*, *Nordic Lottery*, *Prostatacancerförbundet*, *Spelparken*, *SKPF*, *SDR*, *SPER*, *SRF* och *Svenska Spel*, anför att det bör vara möjligt att skildra barn och ungdomar, dvs. använda bilder på barn och ungdomar, i samband med marknadsföring, då ändamålen som aktörerna bidrar till beskrivs, eller för att visa att aktörerna sponsrat vissa aktiviteter. Även *Civos* uttrycker oro för att en alltför långtgående reglering kan innebära en begränsning av samhällets tillgång till folkbildande information och att föreningslivets ungdomsverksamhet inte kommer att synliggöras för allmänheten i samma utsträckning som tidigare. Ett antal remissinstanser, bl.a. *BOS*, anser att även det aktuella förslaget bör överlämnas till Spellicensutredningen.

Skälen för regeringens förslag

Begränsning av marknadsföring till barn och ungdomar

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.

Spelutredningen föreslog att det, med förebild i 4 kap. 8 § andra stycket alkohollagen (numera 7 kap. 1 §), borde införas en bestämmelse av innebörden att marknadsföring av lotterier inte får rikta sig särskilt till barn eller ungdomar under 25 år. Remissinstansernas inställning till detta förslag var blandade. Efter det att Spelutredningen lämnat 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 underåriga inte ska kunna delta i lotterier. I rekommendationen om konsumentskydd i samband med onlinespel finns därför principer om att marknadsföring av lotteri inte får skada eller rikta sig till underåriga.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det nu bör införas en begränsning avseende marknadsföring av lotterier riktad till barn och ungdomar.

När det gäller valet av åldersgräns kan konstateras att det i avsnitt 6.3 föreslås att anordnare av lotteri inte ska få låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Regeringen bedömer, i likhet med vad som föreslagits i promemorian, men till skillnad från *Konsumentverket* och *Folkhälsomyndigheten*, att det bl.a. av denna anledning är lämpligt att införa en begränsning i lotterilagen om att marknadsföring av lotterier inte får rikta sig särskilt till barn och ungdomar under 18 år. Regeringen vill understryka att regleringen inte bör utgöra något hinder mot att i tillståndsvillkor uppställa krav på en högre åldersgräns.

I enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.2 och 6.2, och då det är angeläget att snarast skydda barn och ungdomar från verksamhet som består av lotterier, anser regeringen, till skillnad från bl.a. *BOS*, inte att förslagen bör överlämnas till Spellicensutredningen eller invänta slutförandet av utredningens uppdrag.

Innebörden av begränsningen

Som Konsumentverket och Svenska Spel påtalat finns i promemorian en viss diskrepans mellan å ena sidan författningstexten och å andra sidan den allmänna motiveringen och författningskommentaren i fråga om begränsningen av marknadsföring till barn och ungdomar. I lagtexten anges att marknadsföring inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn, medan det senare ledet saknas i såväl den allmänna motiveringen som författningskommentaren. Konsumentverket menar att formuleringen ”rikta sig särskilt till” måste anses innefatta marknadsföring som avskiltligen särskilt riktar sig till en viss målgrupp, men att det av författningskommentaren i promemorian framgår att bestämmelsens innebörd är att marknadsföring inte får ha en sådan utformning att det kan antas att barn och ungdomar lätt lägger märke till den.

Vad gäller Konsumentverkets påpekande konstaterar regeringen att marknadsföring av lotterier enligt förslaget inte särskilt får rikta sig till barn och ungdomar. Även utan en särskild bestämmelse om detta skulle sannolikt sådan marknadsföring som uttryckligen riktar sig mot barn i många fall anses strida mot kravet på måttfullhet. Formuleringen bör dock anses omfatta såväl marknadsföring som uttryckligen riktats till barn och ungdomar som marknadsföring som genom sin utformning gör att det kan antas att barn och ungdomar särskilt lägger märke till och kan påverkas av den.

Vad gäller möjligheten att skildra barn och ungdomar i samband med marknadsföring av lotterier bedömer regeringen, i likhet med vad ett flertal av remissinstanserna förespråkat, bl.a. *Folkspel*, *Ideella spel*, *Kombi-spel*, *Lottericentralen*, *Läkarmissionen*, *SKPF*, *SRF*, *SPER* och Svenska Spel, att det bör vara möjligt att använda bilder på barn och ungdomar för att beskriva det ideella ändamålet som lotteriet bidrar till, utan att marknadsföringen ska anses riktad särskilt till denna grupp. Genom att i viss utsträckning tillåta bilder på barn och unga i dessa sammanhang kan, som *Civos* efterfrågat, föreningslivets ungdomsverksamhet även fortsättningsvis synliggöras för allmänheten. Regeringen anser därför inte att det bör införas något generellt förbud mot att skildra barn eller ungdomar i marknadsföring för lotterier.

Regeringens förslag: En bestämmelse införs i lotterilagen som fastställer att marknadsföring som strider mot lagens reglering av marknadsföring av lotterier vid tillämpningen av marknadsföringslagen ska anses som otillbörlig mot konsumenter.

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser, förutom *TU* och *BOS*, tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. *Lotteriinspektionen* och ett flertal ideella föreningar och lotterier, bl.a. *BRO*, *Ideella spel*, *Kombispiel*, *Lottericentralen*, *Läkarmissionen*, *Nordic Lottery*, *Prostatacancerförbundet*, *Spelparken*, *SKPF*, *SDR* och *SRF*, menar dock, även om de inte har något att invända mot förslaget som sådant, att samtliga förslag i promemorian bör överlämnas till Spellicensutredningen. *Svenska Spel* anser att marknadsföring i strid med lotterilagen bör kunna föranleda marknadsstörningsavgift enligt MFL. Vidare bör enligt bolaget marknadsföring i strid med lotterilagens främjandeförbud utgöra otillbörlig marknadsföring. *Lotteriinspektionen* noterar att förslaget innebär att bestämmelserna om marknadsföring faller inom både Lotteriinspektionens och Konsumentverkets tillsynsansvar. Ett sådant dubbelt tillsynsansvar medför enligt myndigheten en risk för att frågor rörande marknadsföring inte kommer att prioriteras av någon myndighet, och att det blir otydligt för aktörerna på marknaden vilken myndighet som är ansvarig. Även *Svenska Spel* menar att rollfördelningen mellan Lotteriinspektionen och Konsumentverket blir oklar enligt förslaget, vilket medför en risk för olika bedömningar av lagens innebörd och praktiska tillämpningar.

Skälen för regeringens förslag

Otillbörlig marknadsföring

För att de föreslagna bestämmelserna om marknadsföring i lotterilagen ska få starkare genomslag, och för att förenkla tillsynen, bör det enligt regeringens bedömning, på samma sätt som för annan speciallagstiftning i vilken marknadsföringsbestämmelser förekommer, t.ex. på alkohol- och tobaksområdet, tydliggöras att MFL:s bestämmelser om sanktioner vid otillbörlig marknadsföring kan användas vid överträdelser av de föreslagna bestämmelserna om marknadsföring i lotterilagen. Detta bör ske genom att en reglering införs som anger att marknadsföring som strider mot de föreslagna bestämmelserna ska anses som otillbörlig marknadsföring enligt 5, 23 och 26 §§ MFL. Av tydlighetsskäl bör det vidare i MFL erinras om att det finns särskilda bestämmelser om marknadsföring i lotterilagen.

Regeringen konstaterar att den utvidgning av bestämmelsen till att även omfatta marknadsföring som sker i strid med lotterilagens främjandeförbud som föreslagits av *Svenska Spel* inte har efterfrågats av någon annan remissinstans. Denna ändring inrymmer vidare frågeställ-

ningar som inte lämpligen bör hanteras inom ramen för det nu aktuella lagstiftningsärendet.

I enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.2 och 6.2 anser regeringen, till skillnad från *Lotteriinspektionen* och ett flertal ideella föreningar och lotterier, att det aktuella förslaget inte bör överlämnas till Spellicensutredningen och att slutförandet av utredningens uppdrag inte ska inväntas.

Marknadsstörningsavgift

Enligt Svenska Spel bör överträdelser av lotterilagens bestämmelser om marknadsföring kunna föranleda en marknadsstörningsavgift. En sådan avgift tas ut vid särskilt klandervärda beteenden (se 29 § MFL). För att införa en möjlighet att vid överträdelse av en viss bestämmelse utdöma marknadsstörningsavgift måste vidare den aktuella bestämmelsen vara tillräckligt tydlig. Vid bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd är förenlig med lotterilagens krav på måttfullhet och på att marknadsföring inte får riktas till barn och ungdomar måste en helhetsbedömning, som inrymmer ett visst mått av skönsmässighet, göras. I likhet med vad som gäller enligt regleringen på alkoholområdet bör därför enligt regeringen någon marknadsstörningsavgift inte kunna tas ut med anledning av överträdelser av kravet på måttfull marknadsföring eller förbudet mot att rikta marknadsföring till barn och ungdomar.

Tillsynsmyndigheter

Genom att föra in en bestämmelse om att marknadsföring som strider mot de föreslagna bestämmelserna i lotterilagen ska anses som otillbörlig marknadsföring enligt 5, 23 och 26 §§ MFL kan Konsumentombudsmannen (KO), utöver de möjligheter som myndigheten redan har enligt MFL, väcka talan om förbud vid Marknadsdomstolen enligt 47 § samma lag. Förbudet ska enligt huvudregeln förenas med vite. Den vanligaste formen av sanktion enligt MFL 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 varken har något principiellt intresse eller rör åtgärder av stor praktisk räckvidd.

Som Lotteriinspektionen noterar kommer den föreslagna regleringen tydliggöra att både Lotteriinspektionen och Konsumentverket har ett tillsynsansvar för marknadsföringsbestämmelserna. Redan i dag är Konsumentverket ansvarig för frågor om marknadsföring med stöd av MFL, oavsett vilka produkter eller tjänster marknadsföringen avser. Med de föreslagna bestämmelserna blir det tydligare att Konsumentverket, liksom Lotteriinspektionen, har tillsynsansvar över detta.

Av 6 § förvaltningslagen (1986:223) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515) följer att statliga myndigheter är skyldiga att samordna sin verksamhet. Detta gäller även tillsynsverksamhet. När flera myndigheter utövar tillsyn över samma verksamhet är det viktigt att tillsynen samordnas. På andra områden där motsvarande dubbla tillsynsansvar finns har denna samordning enligt vad regeringen erfarit fungerat väl. Regeringen förutsätter att de båda nu berörda myndigheterna i den utsträckning som det behövs samordnar sin tillsyn. Regeringen delar mot

denna bakgrund inte Svenska Spels och Lotteriinspektionens farhågor om att ett delat tillsynsansvar kommer att leda till en otydlig rollfördelning. Prop. 2016/17:8

7.5 Förenlighet med yttrandefriheten

Regeringens bedömning: Bestämmelserna om yttrandefrihet i regeringsformen och Europakonventionen samt bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen hindrar inte att begränsningar för marknadsföringen införs.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har yttrat sig särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: En särskild fråga är hur marknadsföringsreglerna för lotterier förhåller sig till bestämmelserna om yttrandefrihet i regeringsformen (RF), tryck- och yttrandefriheten enligt 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). En 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 föreskrifter, 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, 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 en 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 enligt TF och 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 utpräglad 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 anför, bl.a. i propositionen Ändringar i läkemedelslagstiftningen m.m. (prop. 2005/06:70 s. 200) och propositionen Marknadsföring om modersmjölksersättning och tillskottsnäring (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. Regeringen anser därför att det inte finns något behov av att i lotterilagen särskilt ange att bestämmelserna om marknadsföring inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot TF eller YGL.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att bestämmelserna om yttrandefrihet i RF och Europakonventionen samt bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL inte hindrar att begränsningar införs för marknadsföring av lotterier.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i lotterilagen och marknadsföringslagen ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning: I promemorian föreslogs att ändringarna skulle träda i kraft den 1 juli 2016.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt i dessa frågor. Några remissinstanser, däribland *Spelberoendes riksförbund*, har angett att det är angeläget att lagförslagen träder i kraft så snart som möjligt. Som tidigare anförts anser ett stort antal remissinstanser att förslagen i promemorian ska överlämnas till Spellicensutredningen eller inte genomföras innan utredningen har slutfört sitt uppdrag.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Som anförts i bl.a. avsnitt 5.2 och 6.2 är det angeläget att de föreslagna ändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt. Förslaget innehåller dock föreskrifter som bedöms anmälningspliktiga enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster. Anmälan måste enligt direktivet ske i så god tid att en tidsfrist om normalt tre månader har hunnit löpa ut innan propositionen beslutas av riksdagen. Mot denna bakgrund bedöms den tidigaste dagen för ikraftträdande vara den 1 januari 2017.

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 vidare inte avsedd att utgöra något hinder mot att uppställa strängare krav i form av tillståndsvillkor. För det fall befintliga tillstånd innehåller strängare ålderskrav eller regler om marknadsföring ska dessa således alltjämt 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.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att ändringarna i lotterilagen och MFL ska träda i kraft den 1 januari 2017.

9 Förslagets konsekvenser

Regeringens bedömning: De föreslagna bestämmelserna medför en ökad tydlighet i regleringen och bättre möjligheter till tillsyn, vilket bör bidra till en minskad risk för att spelproblem uppstår.

Varken förtydligandet av tillståndskriterierna för regeringens tillståndsgivning eller den utökade regleringen av spelansvar och marknadsföring bedöms medföra behov av ökade medel för Regeringskansliet, eller ökade kostnader för Svenska Spel eller ATG.

Den tillsyn som förslagen kan förväntas kräva, bl.a. införandet av en generell 18-årsgräns för att få delta i lotteri, kan medföra en något ökad arbetsbelastning för tillsynsmyndigheterna, vilket dock bör kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag. Konsekvenserna för Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna bedöms sammantaget bli begränsade. Några ökade kostnader bör inte heller uppstå för Konsumentverket.

De föreslagna bestämmelserna bör i praktiken inte innebära några större konsekvenser för de ideella föreningarnas lotterier på riksnivå.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte något att invända mot de bedömningar av förslagets konsekvenser som görs i promemorian. *Linköpings kommun* bedömer att förändringarna inte kommer innebära någon nämnvärd ökad arbetsbörda eller ökade kostnader för kommunen. *Nynäshamns kommun* bedömer att kommunen endast marginellt kommer att påverkas av de föreslagna ändringarna. Ett antal remissinstanser, såsom *BRO*, *Folkspel*, *Ideella spel*, *Kombispiel*, *Lottericentralen*, *Läkarmissionen*, *Nordic Lottery*, *Prostatacancerförbundet*, *Spelparken*, *SKPF*, *SDR* och *SRF* liksom *Svenska Spel* samt *Lotteriinspektionen*, bedömer att kravet på att tillämpa särskild måttfullhet i samband med marknadsföring kommer få stora konsekvenser för de ideella lotteriaktörerna, om detta innebär att direktmarknadsföring inte kommer tillåtas. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*

framhåller att tillsynskostnaderna för myndigheten kommer att öka på grund av de långa avstånden till bingoöreningarna i de angränsande länen.

Skälen för regeringens bedömning

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 lotterier. Striktare krav på marknadsföring i lotterilagen kan vidare förväntas medföra att marknadsföringen blir mer återhållsam och balanserad. Vidare bör krav på att nödvändiga sociala och hälsomässiga hänsyn ska tas vid anordnande av lotteri leda till att lotterierna blir mindre riskfyllda. 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.

Konsekvenser för tillståndsmyndigheterna

Genom de föreslagna ändringarna i 45 § lotterilagen tydliggörs 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, krav på måttfull marknadsföring och förbudet mot marknadsföring riktad till barn och ungdomar utgör delvis nya krav som måste följas av berörda myndigheter och kommuner i deras tillståndsgivning och tillsyn. Samtidigt överensstämmer kraven i stor utsträckning med villkor som tidigare uppställts för olika spelformer. För regeringens tillståndsgivning innebär exempelvis de nya bestämmelserna inte någon större förändring, då motsvarande krav i stor utsträckning redan uppställs i villkoren för Svenska Spel och ATG. Även för Lotteriinspektionen, som beviljar majoriteten av tillstånden enligt lotterilagen, blir skillnaden mot dagens ordning sannolikt begränsad, då de aktuella kraven redan i stor utsträckning uppställs av myndigheten vid dess tillståndsgivning och därmed även beaktas vid tillsynen. En ökad tillsyn kan dock behöva bedrivas avseende t.ex. 18-årsgränsen för att få delta i lotteri liksom av att bestämmelserna avseende måttfull marknadsföring efterlevs, vilket kan medföra en något ökad arbetsbelastning för myndigheten. 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 lotteri-verksamheten, vilket kan innebära ett visst merarbete. Vidare kan införandet av åldersgränsen medföra ökade kostnader för tillsyn 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 MFL. För närvarande saknas regler i lotterilagen om hur MFL:s generella bestämmelser ska tillämpas på spelområdet. Genom att i lotterilagen införa särskilda marknadsföringsbestämmelser tydliggörs vad som är att anse som otillbörlig marknadsföring på spelområdet enligt MFL. Därmed blir det tydligare vilka krav som ska ställas på marknadsföring av lotterier. Konsumentverkets tillsyn av sådan marknadsföring bör därför bli enklare att avgränsa. Eventuellt ökade kostnader bedöms rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

Konsekvenser för lotteriaktörerna

Ändringarna i regeringens tillståndsgivning enligt 45 § berör endast 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, om att anordnare av lotterier ska ta socialt ansvar, samt om att marknadsföring ska vara måttfull och inte får riktas till barn och ungdomar under 18 år, innebär som ovan anförts inte några förändringar för Svenska Spel och ATG jämfört med de villkor som uppställts i deras nuvarande tillstånd.

I enlighet med vad som anförts i avsnitt 7.2 bör direktmarknadsföring som sådan inte anses strida mot kravet på måttfullhet, vilket bl.a. *Folkspel* och *Svenska Spel* uttryckt oro för. Vidare har lotterierna, genom sitt samarbete i SPER, redan åtagit sig att följa krav på ansvarsfullt anordnande av lotterier och etiska riktlinjer för utformning av marknadsföring, som bl.a. innebär att de inte ska erbjuda lotterier till personer under 18 år, samt att de ska ta ansvar för hur och var lotterier säljs och marknadsförs. I dessa delar bör därför kraven för de ideella föreningarnas lotterier på riksnivå i praktiken inte innebära några påtagliga konsekvenser. De föreslagna bestämmelserna innebär dock att kraven på marknadsföring inte enbart styrs genom självreglering och medför därför en större förutsägbarhet och enhetlighet i vilka krav som gäller för de reglerade aktörerna.

Redan i dag måste man enligt riktlinjer från branschorganisationen Sveriges Bingoarrangörers Centralorganisation, som representerar nästan samtliga av Sveriges bingohallar, ha fyllt 18 år för att få besöka och spela bingo i bingohall, även i målsmans sällskap. Regeringen bedömer därför att den utvidgade åldersgränsen för deltagande i lotteri inte bör påverka landets bingoföreningar i någon större omfattning.

10 Författningskommentar

10.1 Förslag till lag om ändring i lotterilagen

10 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

En ny bestämmelse införs i *första stycket*, som anger att tillstånd att anordna lotteri endast får 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, men även att försöka behålla det som är positivt med spelandet. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas möjligheten att sätta gränser för hur mycket tid man spelar eller hur mycket pengar man spelar upp samt att lämna korrekt information om hur spelet fungerar och dess aktuella vinstchanser. Ett antagande om att verksamheten kommer att bedrivas på ett sätt som säkerställer att nödvändiga sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas kan även stödjas av att myndigheten i sina tillståndsvillkor förbjuder viss marknadsföring samt ställer krav på att anordnaren aktivt ska följa hur lotterierna utvecklas och löpande vidta åtgärder för att motverka att spelproblem uppstår. Tillståndsmyndigheten kan även kräva att anordnaren löpande lämnar viss redovisning till myndigheten om detta. Vilka åtgärder som i övrigt kan anses nödvändiga för anordnaren att vidta kan variera beroende på vilken spelform som tillståndet avser. Den närmare innebörden av de aktuella kraven får utvecklas i praxis.

Tillståndsmyndighetens bedömning får framför allt göras utifrån de underlag som getts in till myndigheten. Vid förnyade tillstånd bör dock myndigheten även ta hänsyn till hur anordnaren tidigare agerat för att ta sådana skyddshänsyn.

21 d §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

Som en följd av att det i 35 § lotterilagen införs en åldersgräns på 18 år för att få delta i lotteri upphör regeringens rätt att meddela föreskrifter om åldersgräns för EMV-lotterier.

35 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

I *första stycket* införs en åldersgräns på 18 år för att få delta i lotteri. Det är dock möjligt 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 ligger på anordnaren av lotteriet och dess ombud.

Åldersgränsen har utformats med förebild i den bestämmelse om åldersgräns för vissa lotterier som för närvarande finns i 35 § lotterilagen. Den nu föreslagna utvidgningen av åldersgränsen avser således inte att ändra innebörden av begreppet att delta i lotteri. Den befintliga regleringen har inte ansetts innebära något hinder för barn och ungdomar att sälja lotter.

Tillsyn över att åldersgränsen efterlevs kommer att utövas av den myndighet som meddelat tillstånd, med undantag för verksamhet som regeringen har meddelat tillstånd till, för vilken Lotteriinspektionen är tillsynsmyndighet. Tillsyn sker bl.a. vid besök där lotterier säljs och anordnas. Om tillståndshavaren bryter mot bestämmelsen kan denne meddelas varning eller få sitt tillstånd återkallat i enlighet med 51 § lotterilagen. Tillsynsmyndigheten får vidare enligt 52 § lotterilagen 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. De utgörs av lokala lotterier, med begränsade insatser och varuvinster, av lotterier av enklare typ, såsom marknads- och tivolinöjen, och s.k. massmedialotterier.

I ett nytt *tredje stycke* anges att åldersgränsen enligt första stycket, eller den högre gräns som enligt villkor i tillstånd gäller för ett lotteri, tydligt ska anges på platser där försäljning av spelprodukter sker, t.ex. i butiker eller på webbplatser.

45 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.

Paragrafens *första stycke* ändras så att det blir tydligt vilka bestämmelser i lotterilagen som regeringen får göra avsteg från vid sin tillståndsgivning. I stycket 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 om automatspel. Spelverksamhet som regeringen meddelat tillstånd till måste självfallet även bedrivas i enlighet med de övriga bestämmelser i lagen som inte reglerar tillståndsgivningen. 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. Uttrycket rättsligt bestämmande inflytande används bl.a. i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enligt regleringen i paragrafen ska ett sådant inflytande bl.a. anses föreligga då kommuner och landsting, ensamma eller tillsammans, har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag (se prop. 1993/94:48 s. 86 ff.). Den föreslagna regleringen avses ha samma innebörd, med den skillnaden att det är staten och inte kommuner och landsting som utövar inflytandet. De enda spelföretagen som för närvarande bedöms uppfylla

47 a §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.2 och 7.3.

Enligt *första stycket* ska måttfullhet iakttas vid marknadsföring av lotterier till konsumenter. Begreppen konsument och marknadsföring har samma innebörd som i MFL. För att avgöra om en marknadsföringsåtgärd är måttfull måste en helhetsbedömning göras. Avgörande för bedömningen bör vara hur marknadsföringen är ägnad att uppfattas av den krets till vilken den riktar sig, det medium som används och det innehåll marknadsföringen har. En utgångspunkt bör vara att bild och text ska ge en saklig, balanserad och vederhäftig presentation av den marknadsförda spelformen. Kommersiella budskap bör begränsas till relevanta fakta rörande lotteriet, presenterade i så saklig form som möjligt och utan ovidkommande inslag. Marknadsföringen bör inte framställa lotterier som något socialt attraktivt eller antyda att lotterier bidrar till social framgång. Inte heller bör det finnas antydningar om att lotterier kan vara ett alternativ till arbete, en lösning på finansiella problem eller en form av finansiell investering. Vidare ska budskapens utformning, samt deras färg, bild, typografi, layout etc., bedömas utifrån kravet på måttfullhet. Det innebär att varken direktmarknadsföring eller utomhusreklam, som sådan, är oförenlig med kravet på måttfullhet, utan får bedömas utifrån en helhetsbedömning. För att uppfylla kravet på måttfullhet bör marknadsföringen inte heller vara påträngande. Ytterligare vägledning för vad som inte kan betraktas som måttfull marknadsföring kan bl.a. hämtas ur Europeiska kommissionens rekommendation om konsument-skydd i samband med onlinespel och SPER:s riktlinjer för marknadsföring.

Marknadsföring av lotteri får enligt *andra stycket* inte rikta sig särskilt till barn eller ungdomar som inte har fyllt 18 år. Förbudet innebär dels att marknadsföringen inte uttryckligen får rikta sig till barn eller ungdomar, dels att marknadsföringen inte får ha en sådan utformning att det kan antas att barn eller ungdomar lägger märke till och kan påverkas av marknadsföringen. Frågan om huruvida marknadsföring riktar sig särskilt till barn eller ungdomar får avgöras efter en bedömning i varje enskilt fall. Såväl framställningen i sig som det sammanhang där marknadsföringen förekommer ska beaktas. Symboler eller företeelser, som t.ex. miljöer, musik 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.

Bestämmelsen innebär inte något generellt förbud mot att använda bilder av barn eller ungdomar vid marknadsföring av lotterier. Det bör normalt inte vara oförenligt med bestämmelsen att använda bilder av barn eller ungdomar för att beskriva de ideella ändamål som lotteriet bidrar till. Om sådana bilder används på ett sätt som gör att marknadsföringen får anses särskilt rikta sig mot barn eller ungdomar faller den dock in under bestämmelsens tillämpningsområde.

Bestämmelserna om marknadsföring är inte avsedda att utgöra hinder mot att uppställa strängare krav på marknadsföring i form av tillståndsvillkor. Prop. 2016/17:8

47 b §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.4.

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

Ikraftträdandebestämmelse

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 januari 2017.

10.2 Förslag till lag om ändring i marknadsföringslagen

1 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.

Ändringen innebär att lotterilagen läggs till i uppräkningsavsnittet av annan lagstiftning som innehåller bestämmelser om marknadsföring.

Då lagen (1999:268) om betalningsöverföringar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har upphävts genom lagen (2010:751) om betaltjänster har den förstnämnda lagen tagits bort från uppräkningsavsnittet.

Ikraftträdandebestämmelse

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 januari 2017.

Sammanfattning av departementspromemorian Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen (Ds 2015:46)

I promemorian föreslås vissa 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.

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**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 samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

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 hälso-mässiga skyddshänsyn tas*, samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

21 d §¹

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

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får, beträffande tillståndspliktiga lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska 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**Förbud att delta i lotterier**35 §²

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.

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.

¹ Senaste lydelse 2002:592.

² Senaste lydelse 2001:1045.

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

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 §§. 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.

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 informationssamhällets 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.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen (Ds 2015:46) inkommit från Riksdagens ombudsmän, Göta hovrätt, Falu tingsrätt, Förvaltningsrätten i Stockholms län, Justiekanslern, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kommerskollegium, Folkhälsomyndigheten, Lotteriinspektionen, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Dalarna, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Umeå universitet (Juridiska fakulteten), Konkurrensverket, Arjeplogs kommun, Göteborgs kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Mölndals kommun, Nynäshamns kommun, Stockholms kommun, Svedala kommun, Umeå kommun, AB Svenska Spel, AB Trav och Galopp, Folkspel, Ideella Spel, Kombispiel, Miljonlotteriet/IOGT-NTO, Reklamombudsmannen, Riksidrottsförbundet, Spelberoendes riksförbund, Spelbranschens etiska råd, Svenska Postkodlotteriet, Sveriges advokatsamfund och Tidningsutgivarna.

Arboga kommun, Eskilstuna kommun, Falkenbergs kommun, Falu kommun, Gävle kommun, Haparanda kommun, Karlskrona kommun, Kungsbacka kommun, Ljungby kommun, Rättviks kommun, Simrishamns kommun, Solna kommun, Söderköpings kommun, Timrå kommun, Tomelilla kommun, Torsby kommun, Täby kommun, Östersunds kommun, Aftonbladet, Expressen, Företagarna, Riksförbundet Spelkontroll, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Sveriges Annonserer, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges kommunikationsbyråer samt TV4 har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig.

Yttranden har också inkommit från Branschföreningen för onlinespel, Bröstcancerföreningarnas Riksorganisation, Bygdegårdarnas Riksförbund, Civilsamhällets organisationer i samverkan, Lottericentralen, Läkarmissionen, Nordic Lottery, Prostatacancerförbundet, Scouterna, Spelparken, Svenska kommunal pensionärers förbund, Svenska Postkodföreningen, Sveriges Dövas Riksförbund, Synskadades riksförbund och Unibet.

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

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 samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

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 hälso-mässiga skyddshänsyn tas*, samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

21 d §¹

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

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får, beträffande tillståndspliktiga lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska 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**Förbud att delta i lotterier**35 §²

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.

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.

¹ Senaste lydelse 2002:592.

² Senaste lydelse 2001:1045.

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

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 §§. 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 måttfullhet iakttas.*

Marknadsföring enligt första stycket får inte rikta sig särskilt till 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 som otillbörlig mot konsumenter.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

Härigenom föreskrivs att 1 § marknadsföringslagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §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 informations-samhällets 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 (2015:671) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden, och
- lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter.

¹ Senaste lydelse 2015:955.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-06-13.

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Agneta Bäcklund.

Tydligare tillståndsgivning enligt lotterilagen

Enligt en lagrådsremiss den 2 juni 2016 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lotterilagen (1994:1000),
2. lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Cecilia Torstensson, biträdd av kanslirådet Carin Kappe.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i lotterilagen

45 §

Enligt paragrafens första stycke får regeringen meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri under vissa förutsättningar. Av andra stycket framgår att sådant tillstånd endast får meddelas spelföretag som ägs av staten eller spelföretag där staten har det rättsligt bestämmande inflytandet och vars överskott går till hästsporten. Andra stycket tar sikte på AB Svenska Spel och Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG).

Författningar ska ha generell giltighet. Frågan är om de föreslagna bestämmelserna uppfyller det kravet. Jfr t.ex. Lagrådets yttranden den 11 mars 2014 över remiss om Ansvaret för vissa säkerhetsfrågor vid statens egendom Harpsund och Sagerska huset och den 14 februari 2014 över remiss om Skydd för kännetecken i den internationella rätten.

När det gäller det första ledet i andra stycket ”spelföretag som ägs av staten” är kravet på generalitet uppfyllt, trots att bestämmelsen för närvarande endast träffar ett spelföretag som ägs av staten, Svenska Spel.

Formuleringen ”spelföretag där staten har det rättsligt bestämmande inflytandet och vars överskott går till hästsporten” tar sikte på ATG. I författningskommentaren anges också att detta är det enda spelföretag som för närvarande träffas av bestämmelsen. I praktiken innebär bestämmelsen alltså att riksdagen i lag föreskriver att regeringen kan ge ATG särskilt tillstånd att driva lotteri. Det är också svårt att föreställa sig att ATG skulle ersättas av ett annat spelföretag som staten har det rättsligt bestämmande inflytandet över och vars överskott går till häst-

sporten. Paragrafen är i denna del mindre väl förenlig med kravet på generalitet.

Prop. 2016/17:8
Bilaga 5

Det andra ledet kan göras mer generellt genom att orden ”och vars överskott går till hästsporten” stryks. Ledet får då samma konstruktion som det första ledet. Inget hindrar att regeringen tillämpar bestämmelsen bara på ATG.

Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 september 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Ekström

Föredragande: statsrådet Shekarabi

Regeringen beslutar proposition 2016/17:8 Tydligare tillståndsgivning enligt lotterilagen

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upp- häver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU- regler
Lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)	21 d §	