



Tydligare tillståndsgivning i lotterilagen (Ds 2015:46)
(Fi2015/04513/UR)

Inledning

Departementspromemoria 2015:46 (promemorian) innefattar en rad olika förslag gällande tillståndsgivningen och de krav som gäller för anordnandet och marknadsföringen av lotterier.

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker förslagen om ändringar i 35 och 21 d §§ lotterilagen (1994:1000) gällande en utvidgning av åldersgränsen på 18 år för deltagandet i olika former av lotterier med föreslagna undantag (avsnitt 5.2.2) och förbudet mot marknadsföring riktad mot barn enligt 47 a § lotterilagen (avsnitt 6.4) utan närmare synpunkter.

De övriga förslagen om en tydligare tillståndsgivning enligt 45 § lotterilagen, iakttagandet av särskild måttfullhet vid marknadsföringen av spel, kraven på sociala och hälsomässiga skyddshänsyn, samt påföljder för marknadsföring i strid med lotterilagen tillstyrks och kommenteras närmare nedan.

De föreslagna ändringarna och Juridiska fakultetsnämndens synpunkter

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker den föreslagna ändringen rörande 45 § lotterilagen. Förslaget går ut på att klargöra att endast företag som antingen ägs av staten eller där staten har det bestämmande rättsliga inflytandet, och vars överskott går till hästsporten, har rätt att få tillstånd att anordna lotterier enligt 45 § lotterilagen. Vidare förtydligas även vilka bestämmelser enligt lotterilagen som regeringen får göra avsteg från vid tillståndsgivningen.

Enligt 9 § lotterilagen får lotterier endast anordnas efter tillstånd såvida inte något annat följer av lotterilagen. Ett antal krav ställs på de företag som kan erhålla tillstånd i 11-13 §§, 15-24 §§ och 32-34 §§ lotterilagen. Det bör i synnerhet uppmärksammas att huvudregeln är att tillstånd endast ges till ideella föreningar med syfte att främja allmännyttiga ändamål. Enligt 45 § lotterilagen kan dock regeringen göra avsteg från de krav som ställs i lotterilagen och ge tillstånd till enskilda företag att anordna lotterier. I vilken grad och avseende vilka bestämmelser regeringen får göra avsteg från vid tillståndsgivningen enligt 45 § lotterilagen framkommer i de olika förarbetena. Enligt promemorian har europeiska kommissionen kritiserat den svenska tillståndsgivningen enligt 45 § lotterilagen för att vara otydligt eftersom de krav som ställs inte återfinns i lagtexten.

Juridiska fakultetsnämnden instämmer i promemorians slutsatser att ändringen kommer att göra de krav som gäller enligt 45 § Lotterilagen transparenta för aktörer på marknaden. Transparens av de krav som gäller för tillstånd utgör en



grundläggande förutsättning för att (legitima) begränsningar av den fria rörligheten enligt Fördraget om europeiska unionens funktionssätt skall kunna upprätthållas och säkerställa att diskriminering inte sker. Vidare borde de krav som förslaget uppställer även vara i överensstämmelse med rättspraxis från EU-domstolen gällande den fria rörligheten för gränsöverskridande tjänster. Juridiska fakultetsnämnden delar åsikten att det följer av mål C-447/08 Sjöberg och Gerdin, samt andra rättsfall, som målen C-275/92 Schindler och C-42/07 Liga Portuguesa, att lotteriverksamheten kan förbehållas antingen det allmänna eller organisationer med allmännyttiga ändamål och därmed utesluta företag som endast bedriver sådan verksamhet av vinstintressen.

Vidare tillstyrker juridiska fakultetsnämnden förslagen om att uppställa ytterligare krav i 10 § lotterilagen på att tillstånd får ges under förutsättning att företaget i fråga säkerställer att nödvändiga sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas vid bedrivandet av lotteriverksamheten. Förslaget reflekterar i viss grad krav som i dagsläget redan uppställs i de enskilda tillstånden som ges till enskilda företag enligt 9 § och 45 § lotterilagen. Även detta förslag torde klargöra för marknadsaktörer och potentiella marknadsaktörer vilka krav som gäller för tillståndsgivning för anordnandet av lotterier.

I promemorian föreslås även införandet av ett krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av lotterier (47 a § enligt förslaget) samt att marknadsföring i strid med kravet skall utgöra otillbörlig marknadsföring enligt Marknadsföringslagen (2008:486) (MFL) (47 b § enligt förslaget). Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker även dessa förslag.

I promemorian anges bl.a. kravet på särskild måttfullhet för marknadsföring av alkohol som förebild för förslaget. Promemorian pekar även på kommissionens rekommendationer avseende onlinespel som vägledning för definitionen av en miniminivå av måttfullhet. Det bör dock understrykas att ytterligare vägledning om vad som anses utgöra särskild måttfullhet vad gäller lotterier, i synnerhet vad som anses vara uppsökande och påträngande marknadsföring. Promemorian pekar t.ex. på direktreklam riktat mot enskilda konsumenter (post eller e-post) som ett exempel på marknadsföring som inte når upp till kravet på måttfullhet enligt alkohollagen. Dessa metoder verkar utgöra marknadsföringsmetoder som idag förekommer vad gäller lotterier. Av promemorian är det inte tillräckligt klargjort i vilken mån exemplen gällande alkoholreklam utgör vägledande exempel på marknadsföring av lotterier som inte lever upp till kraven på särskild måttfullhet (promemorian, s. 36 och 49).

Det bör även påpekas att kravet på särskild måttfullhet vid marknadsföring av spel är viktigt för upprätthållandet av de restriktiva kraven som gäller för anordnandet av lotterier i Sverige. Enligt EU-domstolens praxis utgör en viktig faktor vid bedömningen av de tillståndskrav som gäller för spel att de genuint främjar de skyddsintressen som åberopas för rättfärdigandet av begränsningar av den fria rörligheten av tjänster. En ordning som begränsar den fria rörligheten grundat på legitima skyddsintressen samtidigt som staten uppmuntrar till spel i alltför hög grad kan hamna i konflikt med proportionalitetskravet enligt EU-rätten (se bl.a. mål C-243/01 Gambelli, punkt 69, och mål C-316/06 Stoss, punkterna 101-



106). Det föreslagna kravet på särskild måttfullhet vid marknadsföringen av lotterier kan därmed bidra och säkerställa i ett längre perspektiv att den svenska lagstiftningen håller sig inom de ramar som ställs av EU-fördragen. I detta avseende bör det även påpekas att vissa av de synpunkter från olika remissinstanser som redovisas i promemorian bör tillmätas mindre vikt vid bedömningen av särskild måttfullhet. Exempelvis påpekar en marknadsaktör att kravet på särskild måttfullhet inte får vara alltför långtgående eftersom det kan minska den "konkurrenskraft" av folkrörelsernas lotteriverksamhet. Oavsett riktigheten i det påståendet bör inte sådana faktorer beaktas i alltför hög grad. Visserligen har EU-domstolen medgivit att en viss expansion av spelaktiviteter kan vara nödvändigt för att kanalisera spelandet till de aktörer som fått tillstånd om detta underlättar kontrollen av spelmarknaden för medlemsstaterna och förstärker skyddet mot spelberoende och andra negativa effekter (mål C-390/12 Pflieger, punkt 42). EU-domstolen har emellertid även uttryckt att det är konkurrenstryckets påverkan på spelbolagens åtgärder för att locka till sig kunder som orsakar de negativa effekterna för konsumenterna (mål C-186/11 Stanleybet, punkt 46). Om nödvändigheten att bemöta konkurrensen från privata aktörer som står utanför den svenska regleringens kontroll (och som agerar utifrån ett renodlat vinstintresse) blir delvis styrande för vad som utgör särskilt måttfullhet uppstår en risk att regleringens skyddsintressen undermineras. En sådan utveckling kan på längre sikt även påverka den svenska regleringens förenlighet med EU-rätten.

Utöver förslaget om kravet på måttfullhet i marknadsföringen, bör det enligt promemorian en regel införas i lotterilagen som anger att marknadsföring i strid med lagens regler även utgör otillbörlig marknadsföring enligt Marknadsföringslagen (2008:486) (MFL). Det blir därmed möjligt för Konsumentombudsmannen att (enklare) väcka talan om förbud mot marknadsföringen enligt 47 § MFL. Enligt promemorian bör det även införas en regel i MFL som anger att det finns närmare bestämmelser om marknadsföring i lotterilagen. Juridiska fakultetsnämnden delar promemorians slutsats att förslaget kommer att förenkla tillsynen av marknadsföringen av lotterier och på sikt ge de föreslagna reglerna om marknadsföring av lotterier ett starkare genomslag.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Valdimir Bastidas. Ytrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg