

# Begäran om utredning av allmännyttiga lotteriers förutsättningar för att säkerställa civilsamhällets oberoende finansiering

Syftet med denna begäran om utredning är att säkerställa att de spelpolitiska målen uppnås genom att stärka allmännyttiga lotteriers möjligheter att vara en långsiktigt stabil finansieringskälla för samhällsnyttiga ändamål.

## Inledning

Riksdagens mål för spelområdet anger att spelmarknaden ska värna intäkterna till det allmänna och ge goda förutsättningar för allmännyttig verksamhet att få finansiering. Den nya spelregleringen utformades för att bevara förutsättningarna för att finansiera allmännyttiga ändamål i så hög utsträckning som möjligt (Prop. 2017/18:220, s 82).

I budgetpropositionen för 2026 står att "regeringen avser att fortsatt verka för förbättrade villkor för ökad långsiktighet för civilsamhället inom områden som rör civilsamhällets förutsättningar, finansiering och ekonomi" (Prop. 2025/26:1 UO 17, s 158). Mot denna bakgrund lämnar vi över denna skrivelse och uppmanar regeringen att vidta åtgärder för att stärka förutsättningarna för allmännyttiga lotterier och bingo.

## Bakgrund

Före omregleringen byggde den svenska regleringen i huvudsak på två kategorier. Dels spel som var förbehållna staten, framför allt genom Svenska Spel, samt ATG som hade en särställning på trav och galopp under statlig kontroll. Dels ideella föreningar och vissa andra allmännyttiga aktörer som efter tillstånd kunde anordna lotterier för allmännyttiga ändamål enligt lotterilagen. För dessa lotterier gällde att överskottet skulle användas för allmännyttiga ändamål.

I samband med omregleringen infördes ett licenssystem genom spellagen, som trädde i kraft den 1 januari 2019. Syftet var att alla som agerar på den svenska spelmarknaden skulle ha svensk licens, även kommersiella aktörer som riktar onlinespel till svenska konsumenter.

Den nya lagen bygger på en uppdelning mellan spel som är förbehållna staten i 5 kap., lotterier för allmännyttiga ändamål i 6 kap., kommersiellt onlinespel i 7 kap., och

vadhållning i 8 kap. samt landbaserat kasinospel, landbaserat kortspel och spelautomater i kap 9. Lotterier enligt 6 kap. är undantagna från spelskatt för att kunna maximera utdelningen till civilsamhället, medan spel enligt övriga licensformer beskattas.

Denna uppdelning har dock i praktiken visat sig vara otillräcklig. Efter omregleringen ser vi ofta, i lagstiftningssammanhang och i myndighetstillämpning, att olika spelformer och aktörer behandlas likadant, trots att deras syften, risknivåer och samhällsfunktioner skiljer sig åt. Det skapar en reglering som riskerar att bli mindre träffsäker.

### **Brister i konsekvens och förutsägbarhet i regleringen**

Licenshavare enligt 6 kap. verkar i en omvärld med ökat kostnadstryck och tilltagande konkurrens. Regelverkets komplexitet och omfattande tekniska och administrativa krav medför ytterligare utmaningar. Efter omregleringen har regeringen presenterat flera förslag på ändringar i spelregleringen varav många inneburit en risk att ytterligare försvåra situationen för allmännyttiga lotterier. Några har trätt i kraft, några har justerats och en del har slopats efter omfattande kritik under remissförfarandet. Vissa underlättande åtgärder har också vidtagits. Det är tydligt att det saknas ett enhetligt och stringent förhållningssätt till de allmännyttiga lotterierna i både lagstiftningsprocesser och i tillämpning.

Statskontoret ifrågasätter i sin slutrapport Utvärdering av spelmarknadens omreglering 2022:5 om spelregleringen idag verkligen lever upp till de spelpolitiska målen och ger goda förutsättningar för allmännyttig verksamhet att erhålla finansiering från spel. Samtidigt konstateras att staten inte tagit något samlat grepp om föreningslivets spel på årtionden. Statskontoret rekommenderade därför regeringen att "ta ett samlat grepp om de strukturella och långsiktiga förutsättningarna om föreningslivets spel, till exempel genom att tillsätta en utredning". (Statskontoret 2022:5 s 49)

### **Spelinspektionens förstudie – behov av politisk styrning av regelverket**

I december 2025 publicerade Spelinspektionen en förstudie om spel till förmån för allmännyttiga ändamål. Det är en myndighetsintern genomgång inom ett snävt uppdrag. Den innehåller inga lagförslag men pekar ut flera områden, bl.a. paraplyföreningar, servicebolag, skälig avkastning samt redovisning och fördelning av överskott, där myndigheten avser att utveckla praxis och föreskrifter. Spelinspektionen redovisar inte närmare vilka konkreta problem eller konsekvenser som motiverar åtgärderna.

Utifrån resonemangen i förstudien kan konstateras att det föreligger en överhängande risk att Spelinspektionen, i sitt fortsatta arbete med att utveckla praxis och föreskrifter, kommer att förändra och tillämpa regelverket i en mer restriktiv riktning och på det sättet försämra förutsättningarna för allmännyttiga lotterier och bingo. Samtidigt konstaterar Spelinspektionen att flera centrala frågor, såsom uppdelningen på spelmarknaden, riskklassificering och internationellt samarbete, är lagstiftningsfrågor utanför myndighetens mandat. Sammantaget riskerar spelpolitiken på området att stegvis omformas genom myndighetsbeslut utan politiska avvägningar, vilket ytterligare understryker behovet av en statlig utredning med uppdrag att samlat se över regelverket för allmännyttiga lotterier och civilsamhällets långsiktiga finansiering.

### **Skyddet för delmarknaden försvagat**

Statskontorets rekommendation blir således mer och mer angelägen. I resonemangen beträffande rekommendationen uttryckte Statskontoret att en fördel för allmännyttiga lotterier var den särskilda regleringen i [spellagens 6 kap.:](#) "Föreningslivets spel får verka på en i hög grad skyddad delmarknad, vilket talar för att förutsättningarna är goda" (Statskontoret 2022:5 s 48).

Den senaste tidens utveckling av spelregleringen går dock i motsatt riktning och ökar relevansen av att regeringen skyndsamt tillsätter en utredning för att säkerställa den oberoende finansieringen av civilsamhället. I slutet av 2024 fattade regeringen beslut om att ta bort begränsningarna för vilka typer av lotterier som får tillhandahållas med licens för statligt spel. Det innebär att Svenska Spel nu har frihet att utveckla och erbjuda samma typer av lotterier som tidigare var förbehållna de allmännyttiga aktörerna.

Statens dubbla roll som både aktör och reglerare medför stora utmaningar för ideella aktörer. Det är mycket svårt för mindre lotterier att hävda sig gentemot en stor statlig aktör som har unika förutsättningar rörande finansiering och resurser, produktutveckling och marknadsposition. När Svenska Spel som en statlig aktör konkurrerar med de allmännyttiga lotterierna riskerar de oberoende medlen till civilsamhället att minska.

Skyddet för de allmännyttiga lotteriernas delmarknad utmanas emellertid inte enbart genom de förändringar som avser statligt spel. Även kommersiella aktörers utveckling av lotteriliknande produkter, och deras försök att få sådana produkter accepterade inom andra licensområden, väcker frågan om hur långt skyddet för denna delmarknad i praktiken sträcker sig.

Om sådana produkter tillåts etableras eller expandera utanför det område som traditionellt varit förbehållet lotterier, riskerar den delmarknad som allmännyttiga lotterier varit hänvisade till att successivt krympa. Det innebär i praktiken ett ytterligare intrång i deras verksamhetsområde och understryker behovet av en skyndsam utredning.

## **Åtgärder för att stärka civilsamhällets oberoende finansiering**

Civilsamhället är en grundpelare i en levande och stark demokrati. Genom föreningar och ideella organisationer kan människor engagera sig i frågor de brinner för, påverka samhällsutvecklingen och skapa gemenskap. Dessa organisationer bidrar med expertkunskap, granskar beslut och deltar aktivt i den offentliga debatten. En avgörande faktor för deras självständighet är en politiskt oberoende finansiering, som möjliggör långsiktigt arbete utan påverkan från statliga eller kommersiella intressen. Många ideella aktörer tar inte emot bidrag från vare sig företag eller regeringar, vilket gör dem fria att driva förändring för människa, djur och natur. För att stärka demokratin krävs ett samspel mellan det offentliga, näringslivet och civilsamhället, där politiken har ett ansvar att upprätthålla strukturer som främjar ideellt engagemang och hållbar finansiering.

Civilsamhällets lotterier och bingo är en avgörande finansieringskälla för ideella organisationer i Sverige och genererade år 2024 sammanlagt 1,49 mdr kr i intäkter till allmännyttiga ändamål. År 2021 uppgick intäkterna till allmännyttiga ändamål till 1,6 mdr kr (Statskontoret 2022:5 s 11). Detta indikerar en nedåtgående trend och innebär lägre intäkter i en tid då behoven i civilsamhället ökar.

Allmännyttiga lotterier spelar en viktig roll genom att ge stabil och långsiktig finansiering för civilsamhällets organisationer. Eftersom medlen inte är öronmärkta har organisationerna och föreningarna friheten att använda dem där de gör störst nytta, vilket skapar flexibilitet och möjliggör snabb omställning vid behov. Detta är en effektiv modell för resursfördelning som stärker civilsamhällets handlingskraft och bidrar till en positiv samhällsutveckling.

En förutsättning för att allmännyttiga lotterier även fortsättningsvis ska kunna ge ett betydande överskott till civilsamhället är att de centrala villkor som bär upp särregleringen ligger fast, däribland undantaget från spelskatt och nuvarande begränsningar i vinståterbetalning.

Utredaren bör mot bakgrund av detta:

- bedöma dagens förutsättningar för föreningslivet att ta del av intäkter från spel samt lämna förslag på åtgärder för att stärka förutsättningarna.
- se över möjligheten att ytterligare skilja allmännyttiga spel (kap. 6) från den reglering, tillståndsprövning och tillsyn som gäller övriga spelmarknaden och lägga fram förslag i denna riktning. Utredaren bör särskilt analysera hur nuvarande licens- och tillsynsavgifter påverkar små föreningar och ideella organisationer, samt lämna förslag på åtgärder som underlättar den administrativa och ekonomiska bördan för dessa aktörer.
- överväga att utvidga möjligheten till kommunalt hanterade registreringslotterier för små lotterier, exempelvis genom att höja omsättningstaket för registreringslotterier.
- analysera om det finns tillräckliga förutsättningar för föreningslivets spel att utvecklas och anpassas till ett alltmer digitaliserat samhälle. I detta sammanhang bör utredaren se över hur den administrativa bördan och krav på mindre lotterier kan lättas och effektiviseras med lämpliga digitala lösningar.

## **Konkurrens på spelmarknaden**

Den ökade konkurrensen på spelmarknaden och ett minskat skydd för delmarknaden för föreningslivets spel innebär en risk för att de oberoende medlen till civilsamhället minskar. Att värna dessa intäkter har varit en utgångspunkt och ett mål för spelpolitiken.

Utredaren bör mot bakgrund av detta:

- bedöma om dagens konkurrenssituation på spelmarknaden är önskvärd i förhållande till intentionerna bakom omregleringen på spelmarknaden och en uppdelad spelmarknad.
- se över och skärpa regelverket för att förhindra att lotteriliknande produkter ges utrymme inom andra licensområden.
- återställa regelverket genom att upphäva den förordningsändring som trädde i kraft den 1 januari 2025 och som gör det möjligt för statliga bolag att erbjuda samma typ av produkter som allmännyttiga lotterier.

- genomföra en ekonomisk analys av marknadsutvecklingen efter omregleringen för att kvantifiera dessa effekter, samt en konsekvensanalys av senare ändringar i spelregleringen.
- se över möjligheterna att vidta åtgärder mot så kallade "skuggspel" och "hybridspel" där företag med licens för vadhållning erbjuder vadhållning på allmännyttiga lotterier.
- se över marknadsföringslotterier, såsom insatsfria lotterier och radiolotterier, i relation till spellagstiftningen och licenssystemet, inklusive en analys av möjliga åtgärder för att reglera sådana upplägg.

## **Internationellt samarbete**

Idag får inte allmännyttiga lotterier tillhandahålla spel tillsammans med organisationer eller företag som tillhandahåller spel i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Att ta bort förbudet skulle öppna för samarbete och produktutveckling och kunna bidra till det överskott som fördelas mellan ideella organisationer och projekt både nationellt och internationellt. I dagsläget omfattas inte licenshavare i enlighet med spellagens 6 kap. av regleringen som möjliggör internationellt samarbete. Det gör bara Svenska Spel (5 kap.) samt licenshavare enligt 7 och 8 kap.

Utredaren bör mot bakgrund av detta:

- se över förutsättningarna för att i 11 kap. 1 § spellagen (2018:1138) även omfatta licenshavare enligt 6 kap., för att möjliggöra internationellt samarbete även för allmännyttiga lotterier.

## **Likvärdig inkomstskattebehandling av allmännyttigt spel oavsett organisationsform**

Både ideella föreningar och stiftelser kan i dag erhålla licens för allmännyttigt spel och omfattas av skatteundantaget för spelskatt. Samtidigt råder en omotiverad skillnad i inkomstskatterätten: endast ideella föreningar kan undantas från inkomstskatt på intäkter från licensierad allmännyttig spelverksamhet. Detta – vilket helt uppenbart är ett förbiseende – skapar en inkonsekvent ordning där likvärdig verksamhet behandlas olika beroende på juridisk form, trots att ändamålet, att finansiera allmännyttiga insatser, är detsamma. I praktiken innebär detta att det överskott som en allmännyttig stiftelse genererar beskattas som inkomst för näringsverksamhet i stället för att i sin helhet tillfalla allmännyttiga ändamål. Tidigare förarbeten och utredningar har betonat att ändamålet bör vara styrande för skattelättnaderna, inte organisationsformen. Att återställa denna ändamålsstyrning

skulle öka träffsäkerheten i regelverket, minska snedvridningar och säkerställa att offentligt eftersträlvade nyttor faktiskt uppnås. En harmonisering av inkomstskattebehandlingen för stiftelser och ideella föreningar som bedriver licensierat allmännyttigt spel skulle därmed både stärka legitimiteten och förbättra resursutnyttjandet inom den allmännyttiga sektorn.

Utredaren bör mot bakgrund av detta

- ta fram förslag för att likställa inkomstskattebehandlingen – dvs. rätta till misstaget – så att licensierad allmännyttig spelverksamhet som bedrivs av allmännyttiga stiftelser undantas från inkomstskatt i samma utsträckning som motsvarande verksamhet i ideella föreningar.

## **Riskklassificering**

Spelinspektionen riktar i hög grad sina tillsynsresurser mot högriskspel, såsom onlinekasinon, i enlighet med sin riskbaserade tillsynsprincip. Konsumentverket har även betonat att de största riskerna för problemspelande är kopplade till kasinospel. Undantag motiveras i spellagstiftningen för licenshavare enligt 6 kap. med att allmännyttiga lotterier är lågriskspel och att det är av vikt att bevara civilsamhällets oberoende finansiering.

Trots att forskare och experter förordar en differentierad och anpassad spelansvarslagstiftning, får principen om riskklassificering dock inte alltid genomslag i lagändringsförslag. I vissa sammanhang används risknivå som en avgörande faktor för reglering, medan den i andra fall inte verkar påverka lagstiftningsprocessen i någon större utsträckning. Denna inkonsekvens kan leda till en otydlig och svårförutsägbar reglering, där riskbaserade insatser inte tillämpas på ett enhetligt sätt.

Utredaren bör mot bakgrund av detta:

- se över möjligheten att införa ett riskklassificeringssystem i spelregleringen för att säkerställa ökad träffsäkerhet för ett anpassat konsumentskydd. Utredningen ska säkerställa att ett sådant system bidrar till att de allmännyttiga lotterierna kan fortsätta att bedriva och utveckla sin verksamhet i syfte att stärka civilsamhällets organisationer.
- i sammanhanget se över möjligheten för allmännyttiga lotterier att få tillgång till Spelpaus inför marknadsföringsutskick. Då allmännyttiga lotterier inte lyder under registreringskravet utesluts de allmännyttiga lotterierna idag från att kunna stämma av adressuppgifter mot Spelpaus.

## Myndighetsutövning

En rättssäker och förutsägbar rättstillämpning är avgörande för att upprätthålla förtroendet för tillsynsmyndigheternas arbete och säkerställa att regelverket tillämpas på ett konsekvent och transparent sätt. För mindre aktörer på spelmarknaden är det av stor vikt att de har tillgång till tydlig vägledning och en förutsägbar tillsyn. Idag upplevs tillämpningen av spelregleringen i vissa delar som inkonsekvent, krånglig och oförutsägbar. Detta skapar osäkerhet framför allt för mindre aktörer som kan sakna resurser att hantera komplexa regelverk och ändrade tolkningar av lagstiftning. Dessutom upplevs tillsynsavgifterna som oproportionerliga och drabbar små aktörer såsom lokala lotterier och bingoföreningar särskilt hårt.

Utredaren bör mot bakgrund av detta:

- se över lagrum, instruktioner, regleringsbrev och myndighetsstyrning i förhållande till myndigheternas tillämpning av spelregleringen och lämna förslag som säkerställer en rättssäker och förutsägbar rättstillämpning av tillsynsmyndigheterna som tar särskild hänsyn till situationen för de små allmännyttiga lotterierna. I detta sammanhang bör övervägas om kommunernas roll i både stöd och tillsyn av små lotterier kan stärkas.