

**Not 1**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade 25 januari 2019 följande dom (mål nr 415-18).

**Bakgrund**

Den svenska spelmarknaden regleras sedan den 1 januari 2019 i spelagen (2018:1138). Tidigare reglerades den genom bl.a. lotterilagen (1994:1000), enligt vilken lotterier som huvudregel endast fick anordnas efter tillstånd. Lotterilagens syften var att förhindra kriminalitet, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, tillvarata konsumentskyddsintresset och styra överskottet till allmänna eller allmännyttiga ändamål. Privata vinstintressen skulle i princip hållas borta från spelmarknaden.

Lotterilagen reglerade förutsättningarna för att meddela tillstånd att anordna egentliga lotterier och en rad andra aktiviteter såsom bingospel och automatspel. Av 45 § följde att regeringen fick meddela särskilt tillstånd för bl.a. vadhållning i samband med hästtävlingar. Sådant tillstånd fick endast ges till spelföretag som ägdes av staten eller spelföretag där staten hade det rättsligt bestämmande inflytandet. De enda företag som hade bedömts uppfylla de kraven var Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG) och Aktiebolaget Svenska Spel.

Legolas Invest Ltd är ett maltesiskt företag vars verksamhet består i att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar i Sverige. Tjänsten tillhandahålls med stöd av en licens utfärdad på Malta och är tillgänglig på bolagets hemsida. Bolaget ansökte i april 2017 om tillstånd att till och med den 31 december 2017 anordna lotterier och vadhållning om pengar för allmänheten. Ansökan avsåg tillstånd i samma omfattning och med samma villkor som ATG hade beviljats för 2016.

Regeringen avslag ansökan. Beslutet motiverades i huvudsak med att tillstånd enligt 45 § lotterilagen fick meddelas endast spelföretag som ägdes av staten eller spelföretag där staten hade det rättsligt bestämmande inflytandet.

**Yrkanden m.m.**

*Legolas Invest* yrkar att det klandrade avgörandet ska upphävas och målet återförvisas till regeringen samt anför bl.a. följande.

Regeringens beslut – och 45 § lotterilagen som beslutet grundar sig på – strider mot artiklarna 49 och 56 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. Artiklarna utgör hinder för nationella inskränkningar som genom den förda politiken är verkningslösa i förhållande till de syften som åberopas för att rättfärdiga dem.

Målen med den svenska spelpolitiken anges vara att förhindra kriminalitet, att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar av spelandet och att tillvarata konsumentskyddsintresset. Privata vinstintressen ska hållas borta från spelmarknaden och överskottet från spelandet styras till allmänna och allmännyttiga ändamål. I verkligheten har emellertid konsumenterna lagliga möjligheter att tillgå ett gigantiskt utbud av speltjänster som erbjuds av svenska och utländska spelbolag och som marknadsförs vidlyftigt. Den förda politiken har lett till ett

närmast lavinartat ökat spelande i Sverige och det är uppenbart att den har varit verkningslös i förhållande till de uppställda målen.

Artiklarna 49 och 56 i EUF-fördraget utgör hinder för en nationell ordning där den omfattande marknadsföringen av statens speltjänster motiveras av ett behov av att kanalisera spelare från de privata bolagen till de statligt kontrollerade bolagen trots att de privata och statliga bolagen väsentligen marknadsför speltjänster av huvudsakligen samma farlighetsgrad i folkhälsöhänseende och i övrigt erbjuder likvärdigt socialt skydd. Kanaliseringsargumentet faller således om de statliga och privata spelen uppvisar väsentligen samma risker ur folkhälso- och brotts-hänseende.

### **Skälen för avgörandet**

#### *Rättslig reglering m.m.*

Enligt 7 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågor om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

I 45 § första stycket i den numera upphävda lotterilagen föreskrevs att regeringen fick meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som angavs i lagen. Den 1 januari 2017 infördes en uttrycklig bestämmelse i andra stycket som angav att tillstånd endast fick meddelas spelföretag som ägdes av staten eller spelföretag där staten hade det rättsligt bestämmande inflytandet.

Av artikel 49 i EUF-fördraget framgår bl.a. att inom ramen för vissa bestämmelser i fördraget ska inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas. Av artikel 56 framgår bl.a. att inom ramen för vissa bestämmelser i fördraget ska inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

Högsta förvaltningsdomstolens prövning i mål enligt rättsprövningslagen är begränsad till frågan om regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angett eller som klart framgår av omständigheterna.

När Legolas Invest ansökte om tillstånd att anordna vadhållning fick regeringen enligt lotterilagen meddela tillstånd endast till spelföretag som ägdes av staten eller spelföretag där staten hade det rättsligt bestämmande inflytandet. Legolas Invest uppfyllde inte något av kraven. Regeringens beslut strider alltså inte mot lotterilagen.

Frågan är då om regeringen, såsom bolaget gör gällande, var skyldig att med hänvisning till EUF-fördraget ändå bevilja bolaget tillstånd.

Högsta förvaltningsdomstolen har vid flera tillfällen konstaterat att tillämpningen av lotterilagen inte har stått i strid med EU-rätten. Senast gjordes denna bedömning i rättsfallet HFD 2017 ref. 7 som även det avsåg en ansökan om rättsprövning av regeringens beslut att inte ge tillstånd att anordna lotterier och vadhållning enligt lotterilagen.

Vid prövningen av den nu aktuella ansökan hade regeringen att utgå från lagen och den praxis som fanns från Högsta förvaltningsdomstolen. Regeringens beslut kan mot den bakgrunden inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som Legolas Invest har angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att beslutet på något annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

#### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Saldén Enérus, Classon, Andersson* och *von Essen*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Malmström.

---

#### **Regeringen (Finansdepartementet 2017-10-26):**

Lotterier anses i Sverige vara en verksamhet som kräver strikt reglering. Utgångspunkten enligt lotterilagen är därför att det är förbjudet att anordna lotterier. Tillstånd 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. Regeringen har därutöver, genom undantag i 45 § lotterilagen, möjlighet att meddela särskilt tillstånd att anordna lotterier i andra fall och annan ordning än vad som anges i lotterilagen. Sedan den 1 januari 2017 får tillstånd enligt 45 § lotterilagen endast meddelas spelföretag som ägs av staten eller spelföretag där staten har det rättsligt bestämmande inflytandet. Detta innebär att det endast är ATG och Svenska spel som kan beviljas tillstånd att anordna lotterier med stöd av denna reglering.

Då den spelmarknad som Legolas Invests ansökan avser, i enlighet med vad som ovan anförts, är förbehållen det allmänna eller allmännyttiga ändamål anser regeringen att det inte finns förutsättningar för att bevilja bolagets ansökan. Vid denna bedömning saknas anledning att begära in någon ytterligare utredning från Legolas eller i övrigt meddela bolaget något föreläggande. – Regeringen avslår ansökan.