

HFD 2017 ref. 7

Regeringens beslut om avslag på en ansökan om tillstånd att bedriva vadhållning har inte ansetts stå i strid med EU-rätten.

45 § lotterilagen (1994:1000), artikel 49 och artikel 56 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 15 mars 2017 följande beslut (mål nr 4716-16).

Bakgrund

Lotterilagen och vadhållning på hästtävlingar i Sverige

Den svenska spelmarknaden regleras av bl.a. lotterilagen (1994:1000), enligt vilken lotterier endast får anordnas efter tillstånd. Regleringens syften är att förhindra kriminalitet, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, tillvarata konsumentskyddsintresset och att styra överskottet till allmänna eller allmännyttiga ändamål. Privata vinstintressen ska i princip hållas borta från spelmarknaden.

Lotterilagen reglerar förutsättningarna för att meddela tillstånd att anordna egentliga lotterier och en rad andra aktiviteter såsom bingospel och automatspel. I 45 § lotterilagen anges att regeringen, med vissa förbehåll, får meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri. Med stöd av den bestämmelsen meddelar regeringen tillstånd för bl.a. vadhållning i samband med hästtävlingar. Sådant tillstånd meddelas sedan länge endast till Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG), som ägs av de ideella föreningarna Svensk Travsport och Svensk Galopp. Det helägda statliga bolaget Aktiebolaget Svenska Spel meddelas med stöd av samma bestämmelse tillstånd för bl.a. lotterier, vadhållning på andra idrottstävlingar än hästtävlingar och värdeautomatspel.

Regeringens beslut avseende ATG:s verksamhet fattas för ett år i taget. ATG sökte i september 2015 om förnyelse av sitt tillstånd avseende 2015 till att gälla också för 2016. I december lämnade regeringen tillstånd för 2016. I beslutet ställdes ett antal villkor. Dessa avsåg bl.a. vinstutdelning, marknadsföring och förhållningssätt till tillsynsmyndigheten Lotteriinspektionen.

Våren 2016 slöts ett avtal mellan svenska staten och föreningarna Svensk Travsport och Svensk Galopp. Avtalet syftar till att reglera ansvarsförhållandena mellan staten, föreningarna och ATG och gäller till och med 2018. I avtalet anges att ATG har ensamrätt att efter tillstånd anordna vadhållning i samband med hästtävling-

ar. Staten ges befogenhet att utse sex av elva styrelseledamöter i bolaget och det anges att bolagsordningen inte får ändras eller aktier överlåtas utan regeringens tillstånd. Vidare anges bl.a. att bolaget ska beakta konsumenternas intresse av ett trovärdigt alternativ till illegal spelverksamhet, att sociala skyddshänsyn ska prioriteras och att marknadsföringen ska ha en ansvarsfull inriktning. Avtalet innefattar också ytterligare bestämmelser om vinstutdelning och ATG:s förhållningssätt till Lotteriinspektionen.

Tidigare prövningar av lotterilagens förenlighet med EU-rätten

EU-rättens regler om frihet att tillhandahålla tjänster inom unionen och att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium innebär ett principiellt hinder mot nationella regler med ett innehåll som motsvarar det lotterilagen har. Sådana regler kan därför godtas endast om det antingen finns stöd direkt i fördragets bestämmelser om undantag med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa eller om det annars föreligger tvingande skäl av allmänintresse – såsom skydd av konsumenter, motverkande av spelberoende och illegal spelverksamhet – och bestämmelserna i fråga är proportionerliga.

Högsta förvaltningsdomstolen har tidigare tagit ställning till om lotterilagen och dess tillämpning kan anses stå i strid med EU-rätten (RÅ 2004 ref. 95 och 96, RÅ 2005 ref. 54 samt RÅ 2007 not. 72). De första två målen avsåg överklagade förelägganden, medan de övriga avsåg rättsprövning av regeringsbeslut att inte ge sökande bolag tillstånd enligt 45 § lotterilagen. I dessa senare avgöranden fann Högsta förvaltningsdomstolen att även om invändningar kunde resas avseende spelbolagens aggressiva marknadsföring i förhållande till lagstiftningens syften och hur stark den statliga kontrollen faktiskt var, så motsvarade den svenska lotterilagstiftningen totalt sett EU-rättens krav. Regeringens beslut stod därför fast i båda fallen.

Den aktuella tvisten

Tranell är ett maltesiskt företag på den internationella spelmarknaden med licens för spelverksamhet i en rad andra EU-medlemsstater än Sverige. Bolaget ansökte i januari 2016 om tillstånd att under 2016 anordna lotteri och vadhållning om pengar för allmänheten i samband med hästtävlingar. Ansökan avsåg tillstånd i samma omfattning som det ATG hade beviljats för samma tid.

Regeringen avslog ansökan. Beslutet motiverades i huvudsak med att tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar enbart beviljas ATG som staten har ett rättsligt bestämmande inflytande över. Den aktuella spelmarknaden får anses vara

förbehållen det allmänna och allmännyttiga ändamål, varför det inte fanns förutsättningar att bevilja ansökan.

Yrkanden m.m.

Tranell yrkar att det klandrade beslutet ska upphävas och målet återförvisas till regeringen. Till stöd för sin talan anför *Tranell* bl.a. följande.

Regeringens beslut upprätthåller ett monopol för ATG som står i strid med EU-rätten, särskilt artiklarna om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster samt principerna om likabehandling och om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet m.m. Beslutet hänvisar till EU-domstolens dom i målen *Sjöberg och Gerdin* (C-447/08 och C-448/08, EU:C:2010:415), som dock handlar om reklam för hasardspel och inte tillståndprocessen som sådan. Ett stort antal rättsfall från EU-domstolen har tillkommit sedan den domen. Vidare har den europeiska kommissionen beslutat att väcka talan mot Sverige på grund av restriktionerna i den svenska spelregleringen.

Regeringen har inte strikt kontroll över ATG eftersom den inte utser en majoritet av ledamöterna i bolagets styrelse, trots att detta är föreskrivet i avtalet med bolagets ägare. Bolagets styrelse består av tolv ledamöter i stället för de elva som avtalet med staten stipulerar. Den tolfte ledamoten är en arbetstagarrepresentant. Staten har på grund av den tolfte ledamoten inte majoritet i bolagets styrelse, även om ordföranden har utslagsröst. De anställda kan när som helst utse ytterligare en arbetstagarrepresentant och då förlostrar staten kontrollen över bolaget.

I vart fall är monopolet oproportionerligt. Regeringen har genom sin tillståndsgivning sedan 2015 bidragit till att ATG breddat och kommersialiserat sitt utbud, bl.a. med spel på s.k. virtuella hästar. ATG:s verksamhet är numera rent vinstdrivande, något som bl.a. framgår av hur bolaget i årsredovisningen redogör för sin vision. Under åren fram till 2012 betonades att bolaget med stort ansvar skulle erbjuda spel på hästar som en totalupplevelse. Därefter har ambitionen i stället varit att bli Nordens största och mest lönsamma spelbolag på en global marknad. ATG:s monopol kan inte längre motiveras av några nationella skyddshänsyn.

ATG:s verksamhet har inte något allmännyttigt ändamål, eftersom den inte gynnar hästsporten i Sverige generellt, utan endast en mindre grupp hästägare och deras näringsverksamhet. Det stora flertalet hästar och hästsportutövare i Sverige finns utanför trav- och galoppverksamheten och får inte del av de medel ATG delar ut. Regeringens beslut gynnar därmed privata vinstintressen i stället för att främja allmännyttiga ändamål. Saknas allmännyttigt ändamål finns inget som skiljer *Tranell* och ATG åt och då strider regeringens behandling av *Tranell* mot likabehandlingsprincipen.

Det av regeringen upprätthållna monopolet saknar författningsstöd, vilket strider mot 1 kap. 1 § och 8 kap. 2 § regeringsformen.

Regeringen gör ingen prövning i sak av om Tranell skulle kunna bedriva en verksamhet som t.ex. uppfyller de skyddshänsyn som möjligen skulle kunna tolereras av EU-domstolen. Ett krav på myndighetstillstånd måste grundas på objektiva kriterier som är kända på förhand och inte diskriminerande. Regeringens beslut saknar emellertid helt redovisade kriterier. Lotterilagen ger inte stöd för någon särbehandling av ATG.

Slutligen åsidosätter regeringen beslut direktivet 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner.

Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målet.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

EU-rätten kräver i princip att medlemsstaterna tillåter företag att etablera sig och att tillhandahålla tjänster fritt inom unionen och detta gäller även på spelmarknaden. Genom regeringens tillämpning av lotterilagens bestämmelser ges ATG tillstånd att med ensamrätt bedriva vadhallning på hästtävlingar i Sverige. Den huvudsakliga frågan i målet är om denna ordning är förenlig med EU-rätten.

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 frågan 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 § lotterilagen, i dess lydelse vid tiden för regeringens beslut, föreskrivs att regeringen får meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som anges i lagen. Sådant tillstånd får dock inte avse kedjebrevsspel eller liknande spel

eller automatspel som ger vinst i form av pengar, värdebevis, spelletter eller liknande.

Av artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt 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

Tranells ansökan kan delas in i ett antal olika frågor som Högsta förvaltningsdomstolen måste ta ställning till för att avgöra om regeringens beslut är lagligt. Det gäller frågorna om regeringens beslut strider mot unionsrättens krav på likabehandling, insyn och konkurrensutsättning, om den ensamrätt ATG tilldelats utgör en oproportionerlig inskränkning av den fria rörligheten enligt unionsrätten, om det finns tillräckligt författningsstöd för ATG:s ensamrätt och om regeringens beslut innebär ett åsidosättande av koncessionsdirektivet.

Strider regeringens beslut mot unionsrättens krav på likabehandling, insyn och konkurrensutsättning?

Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis har medlemsstaterna relativt stor frihet att utifrån sina särskilda förhållanden vid regleringen av hasardspel välja målsättningar och skyddsnivå för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället (se bl.a. avgörandena *Sporting Exchange*, C-203/08, EU:C:2010:307 p. 27–28, *Zeturf*, C-212/08, EU:C:2011:437 p. 39–40 och *Domenico Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645 p. 39–40).

Det står därför medlemsstaterna fritt att inrätta system med ensamrätter för anordnande av hasardspel (se *Sporting Exchange*, p. 37 och *Zeturf*, p. 41). I de fall en ensamrätt tilldelas en sådan offentlig eller privat aktör som står under sträng statlig kontroll gäller inte de annars tillämpliga kraven på likabehandling, insyn och konkurrensutsättning (*Sporting Exchange*, p. 60 och 62).

Högsta förvaltningsdomstolen prövar därför inledningsvis om staten vid tiden för det klandrade beslutet kunde anses utöva en tillräckligt sträng kontroll över ATG:s verksamhet för att uppfylla unionsrättens krav. Om så är fallet saknas anledning för domstolen att undersöka om kraven på likabehandling, insyn och konkurrensutsättning uppfylls.

Av EU-domstolens rättspraxis framgår att prövningen av vad som krävs för att en aktör ska anses vara underkastad ”sträng stat-

lig kontroll” ska göras utifrån en helhetsbedömning av faktorer såsom vilket inflytande staten har över den aktör som getts ensamrätt, hur regeringens kontroll och tillsyn i övrigt utövas samt vilka villkor som gäller för verksamheten (Zeturf, p. 55).

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att verksamheten i ATG regleras främst genom regeringens tillstånd och till detta fogade villkor, gällande bl.a. vadhållningsformer och vinstutdelning. Tillstånden är tidsbegränsade till ett år. Regeringen prövar, såvitt framgår av handlingarna i målet, vid förnyade ansökningar på nytt vilka villkor som ska gälla för den kommande perioden. Av villkoren framgår att regeringen kan återkalla eller ändra tillståndet om villkor åsidosätts, om bolaget inte följer reglerna för vadhållningen eller om förhållandena annars påkallar det.

Den ansökan som ledde till att regeringen förnyade ATG:s tillstånd innehöll ett antal utvidgningar av tillståndet. Regeringen beviljade vissa av dessa, men avsåg andra såsom antingen oförenliga med gällande spelreglering eller annars olämpliga.

Statens inflytande över ATG och dess verksamhet kommer till uttryck också i ett avtal som reglerar relationerna mellan staten och ATG. Enligt avtalet utser regeringen sex av bolagsstyrelsens elva ledamöter. Därutöver kan konstateras att styrelsen har ytterligare en ledamot som är arbetstagarrepresentant. Genom att den av regeringen utsedde styrelseordföranden har utslagsröst säkerställs statens kontroll över bolaget. Det förhållandet att det i framtiden kan komma att utses ytterligare en arbetstagarrepresentant påverkar inte denna bedömning.

Något unionsrättsligt krav på att staten måste utse alla ledamöter i styrelsen eller motsvarande organ för en aktör som direkttilldelats en ensamrätt att ordna vadhållning kan inte utläsas av EU-domstolens praxis. I målet Zeturf var det t.ex. fråga om en konstruktion med tio ledamöter i det styrande organet, där ordförande och vice ordförande utsetts av privata intressen, men med krav på godkännande av staten och där staten därutöver utsett fyra ledamöter. EU-domstolen fann att detta tillsammans med andra faktorer tycktes vara tillräckligt för att kravet på sträng kontroll skulle vara uppfyllt (se Zeturf, p. 19 och 56 samt Liga Portuguesa, C-42/07, EU:C:2009:519, p. 65–67).

Vidare kan konstateras att avtalet innefattar ytterligare villkor för ATG:s verksamhet, bl.a. avseende verksamhetens bedrivande, fördelningen av överskottet och förhållningssättet till tillsynsmyndigheten.

Sammantaget utgör tillståndsbeslutet och avtalet enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening en omfattande och tydlig statlig reglering och kontroll av ATG och dess verksamhet. Till detta kommer att Lotteriinspektionen utövar tillsyn över ATG:s verksamhet. Såväl regeringens tillståndsbeslut som det ovan nämnda

avtalet hänvisar till av inspektionen ställda villkor, som ska uppfyllas av ATG.

Högsta förvaltningsdomstolen finner mot denna bakgrund att ATG står under en sådan rättslig och faktisk kontroll av staten att EU-domstolens krav på ”sträng statlig kontroll” är uppfyllt. Därmed saknar det betydelse om systemet med ensamrätt på vadshållning för hästtävlingar uppfyller kraven på likabehandling, insyn och konkurrensutsättning.

Står ensamrätten i strid med proportionalitetsprincipen?

Målen med den svenska spelpolitiken är oförändrade sedan Högsta förvaltningsdomstolen senast tog ställning till om den svenska lotterilagstiftningen och dess tillämpning utgör en proportionerlig inskränkning i unionsrättsliga friheter. Det är fråga om att förhindra kriminalitet, att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar av spelet och att tillvarata konsumentskyddsintresset. Privata vinstintressen ska hållas borta från spelmarknaden och överskottet från spelet styras till allmänna eller allmännyttiga ändamål. (Se t.ex. prop. 2016/17:8 s. 9 f. och 18 och där angivna tidigare förarbeten.)

På spelområdet innebär kravet på proportionalitet främst en prövning av en åtgärds ändamålsenlighet och nödvändighet (se RÅ 2004 ref. 95). Enligt EU-domstolen innebär kravet på ändamålsenlighet att ”en nationell lagstiftning endast [är] ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om den verkliga på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet” (se t.ex. Sjöberg och Gerdin, p. 40).

I ett mål om rättsprövning ankommer det på sökanden att föra fram omständigheter som visar att regeringens beslut inte är rättsenligt. Avseende frågan om den svenska spelregleringens bristande proportionalitet anför Tranell främst dels att ATG:s särställning inte leder till att allmännyttiga ändamål uppfylls, utan till att privata vinstintressen gynnas, dels att ATG gett upp sina sociala ambitioner och är rent vinstdrivande, t.ex. genom att bedriva vadshållning med s.k. virtuella hästar.

Invändningarna tar sikte på att regleringen av ATG:s ställning är oproportionerlig eftersom den inte leder till att regleringens ändamål uppnås.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att ATG:s överskott efter inbetalning av skatt i princip oavkortat går till trav- och galoppsporten. Det saknas grund för domstolen att ifrågasätta regeringens och riksdagens bedömning att det är ett allmännyttigt ändamål att särskilt gynna denna sport. Det förhållandet att trav- och galoppsportens verksamhet i sin tur leder till att enskilda juridiska eller fysiska personer får ersättning i form av bl.a. prispengar vid hästtävlingar medför ingen annan bedömning.

Av EU-domstolens rättspraxis framgår för övrigt att det förhållandet att nationella regler syftar till att främja ideella eller allmännyttiga verksamheter endast är något som kan beaktas accessoriskt vid prövningen av om en reglering begränsar unionsrättens friheter på ett godtagbart sätt. Ekonomiska skäl utgör nämligen inte sådana tvingande skäl av allmänintresse som kan rättfärdiga inskränkningar i unionsrätten (bl.a. Zeturf, p. 52). Huruvida det överskott som ATG:s verksamhet genererar går till ett allmännyttigt ändamål är därmed från unionsrättslig synpunkt inte av självständig betydelse.

Då återstår att bedöma om Tranells andra invändningar innebär att ensamrätten inte är del av en ordning som systematiskt och sammanhängande säkerställer målen med den svenska spelpolitiken, utan snarare syftar till att generera största möjliga vinst. I så fall skulle ATG:s ensamrätt nämligen inte utgöra ett proportionerligt ingrepp i Tranells unionsrättsliga friheter.

EU-domstolen har ett flertal gånger tagit ställning till frågor om i vilken utsträckning aktörer med ensamrätt kan bedriva en expansiv marknadsföring av sina produkter. Domstolen har funnit att det kan vara tillåtet med såväl reklam som införande av nya spelformer om syftet är att kanalisera spelbegäret till den egna kontrollerade verksamheten (se t.ex. Dickinger och Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, p. 63–65).

I villkoren för ATG:s tillstånd anges att bolaget får anordna vadhållning på s.k. virtuella hästtävlingar. Av utredningen i målet framgår att detta utgör en form av slumpmässigt elektroniskt spel där inga hästar tävlar. Enligt villkoren får spelformen endast utgöra en begränsad del, högst 10 procent, av bolagets omsättning.

Som framgått kan det vara förenligt med unionsrätten att inom ramen för ett system med ett statligt kontrollerat monopol av spelmarknaden tillåta nya spelformer och marknadsföring för att locka till sig konsumenter från aktörer som är sämre lämpade att iaktta sociala hänsyn m.m. Spelformen med spel på virtuella hästar kan visserligen sägas ligga något vid sidan av de tävlingar med hästar som ATG ska bedriva men är förenligt med en ambition att förnya utbudet av spel för att fortsätta vara en attraktiv aktör på spelmarknaden. Med hänsyn till den begränsning som villkoren i tillståndet anger kan detta inte i sig anses medföra att det finns anledning att ifrågasätta spelpolitikens trovärdighet och inre sammanhang. Utvidgningen av tillståndet till att omfatta spel på virtuella hästar leder således inte till slutsatsen att ATG:s ensamrätt är oproportionerlig.

När det gäller ATG:s marknadsuppträdande har Tranell huvudsakligen uppehållit sig vid hur ATG formulerar sina visioner för verksamheten i senare års årsredovisningar och i vissa interna dokument. När Högsta förvaltningsdomstolen tidigare prövat den svenska lotterilagstiftningens proportionalitet i förhållande till

unionsrättens krav uttalades att det kunde finnas visst tvivel om lagstiftningens egentliga syften men att det totalt sett inte fanns anledning att utifrån unionsrättens krav vägra att tillämpa lagen (se t.ex. RÅ 2005 ref. 54). För att det nu ska bli aktuellt att göra en annan bedömning måste någon väsentlig förändring ha skett vad gäller spelbolagens agerande eller unionsrättens krav (jfr RÅ 2007 not. 72).

Högsta förvaltningsdomstolen kan konstatera att formuleringarna i de ingivna dokumenten ger intryck av att ATG:s ambitioner på spelmarknaden inte återspeglar den återhållsamhet och det sociala hänsynstagande som enligt tillståndet och avtalet med staten ska vara vägledande för verksamheten. Någon utredning om i vilken mån ATG:s marknadsföring eller beteende gentemot konsumenterna faktiskt blivit aggressivare eller mer påträngande än tidigare har dock inte företetts i målet.

De uttalanden från ATG som Tranell pekat på kan inte ensamma anses visa att förhållandena när det gäller ATG:s marknadsuppträdande ändrats på ett avgörande sätt sedan Högsta förvaltningsdomstolens tidigare avgöranden. Mot denna bakgrund kan det inte heller anses visat att lagstiftningens huvudsakliga syfte numera är att tillförsäkra staten eller av staten utvalda intressen intäkter i stället för att uppnå de mål som lagstiftningen anges syfta till. Den rättspraxis som tillkommit från EU-domstolen sedan de tidigare prövningarna innebär inte att unionsrätten nu ställer högre eller annorlunda krav i dessa hänseenden. ATG:s ensamrätt är därför inte oproportionerlig på denna grund.

Sammanfattningsvis kan Tranell inte anses ha visat att ATG:s ensamrätt och det sätt på vilket ATG bedriver sin verksamhet strider mot kravet på att en inskränkning i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster ska vara ändamålsenlig. Ensamrätten står därmed inte i strid med EU-rättens krav på proportionalitet.

Saknar monopolet författningsstöd?

Tranell anför också att ATG:s ensamrätt saknar erforderligt författningsstöd och har hänvisat till andra monopol i Sverige, där denna särställning kommit direkt till uttryck i författningstext.

Lotterilagens 45 § ger regeringen möjlighet att bevilja tillstånd till lotterier. Tillståndsgivningen är således reglerad i lag. Legalitetsprincipen kräver att det ska finnas författningsstöd för myndigheters beslut och åtgärder. Något krav på att det i lag eller annan författning därutöver ska regleras hur myndigheter – i detta fall regeringen – tillämpar sin beslutsrätt kan däremot inte göras gällande. Högsta förvaltningsdomstolen finner därför att regeringens

beslut och den ensamrätt som därigenom getts ATG har författningsstöd.

Har koncessionsdirektivet åsidosatts?

Tranell har slutligen anfört att regeringens beslut strider mot direktivet 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner, bl.a. med hänvisning till artikel 10 punkt 9 i direktivet.

Den direkttilldelade ensamrätt som det statligt kontrollerade ATG erhållit är ett utflöde av statens ensidiga myndighetsutövning (se *Sporting Exchange*, p. 46–47). Den utgör således inte en tjänstekoncession i direktivets mening.

Sammanfattande bedömning

Regeringens beslut att avslå Tranells ansökan om ett tillstånd som motsvarar ATG:s strider inte mot unionsrättens krav på likabehandling, insyn och konkurrensutsättning eftersom ATG står under sträng statlig kontroll och de unionsrättsliga kraven därmed inte är tillämpliga på Tranells ansökan. Tranell har inte visat att ATG:s ensamrätt skulle strida mot de krav som följer av proportionalitetsprincipen såsom denna tillämpas på spelområdet. Domstolen finner vidare att regeringen haft erforderligt författningsstöd för sitt beslut och att direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner inte utgör ett hinder mot regeringens beslut. Inte heller vad Tranell i övrigt har anfört till stöd för sin talan innebär att det klandrade beslutet strider mot någon rättsregel.

Eftersom den tid som ansökan om tillstånd avser numera har löpt ut ska målet avskrivas från vidare handläggning.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målet från vidare handläggning.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Almgren, Nord, Bull* och *Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Paul Sjögren.

Regeringen (*Finansdepartementet 2016-06-30*):

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 enligt 45 § lotterilagen möjlighet att meddela särskilt tillstånd att anordna lotterier i andra fall och annan ordning än vad som anges i lagen.

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 målet för den svenska spelmarknaden, de grundläggande förutsättningarna för vilka anordnare som kan ges tillstånd, och under vilka närmare villkor de får bedriva verksamhet på den svenska spelmarknaden. Målet för den svenska spelmarknaden är en sund och säker marknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel ska tillgodoses under kontrollerade former. Riksdagen har vidare i förarbetena till lotterilagen slagit fast att den svenska spel- och lotterimarknaden ska vara förbehållen det allmänna eller allmännyttiga ändamål, och att överskott av spel ska vara förbehållet staten, föreningslivet och hästsporten. Vidare bör kommersiella intressen enbart vara tillåtna inom spelverksamheterna på restaurangkasinon samt i samband med spel på varuspeleautomater på marknads- och tivolinöjen (prop. 2002/03:93 s. 15, bet. 2002/03:KrU8 s. 11 f., rskr.2002/03:112). Att spelverksamhet i Sverige är förbehållen det allmänna eller organisationer med allmännyttiga ändamål har bl.a. 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). Tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar har i enlighet med riksdagens uttalande enbart beviljats ATG, vars överskott går till hästsporten. Staten har det rättsligt bestämmande inflytandet i bolaget genom att regeringen utser majoriteten av ledamöterna i bolagets styrelse.

Då den spelmarknad som Unibets¹ ansökan avser i enlighet med vad som ovan anförts får anses vara förbehållen det allmänna och allmännyttiga ändamål bedömer regeringen att det inte finns förutsättningar för att bevilja bolagets ansökan. Vid denna bedömning saknas anledning att begära in någon ytterligare utredning från Unibet eller i övrigt meddela bolaget något föreläggande. – Regeringen avslår ansökan.

¹ Ändrat till Tranell, se Högsta förvaltningsdomstolens beslut.