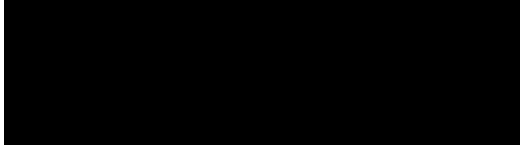




PARTER

Kärande

Videoslots LTD, 502081-1849



Ombud: Advokaterna




Svarande

Staten genom Justitiekanslern
Box 2308
103 17 Stockholm

Ombud:



DOMSLUT

1. Käromålet ogillas.
2. Videoslots LTD ska till staten genom Justitiekanslern betala ersättning för rättegångskostnader med 3 025 407 kr, varav 2 947 500 kr avser ombudsarvode. På beloppet utgår ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen för denna dom till dess betalning sker.
3. Sekretessen enligt 36 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska fortsätta att gälla för de uppgifter som har maskerats i aktbil. 400 och 401, vilka föredragits bakom stängda dörrar ur aktbil. 347 och 179 vid huvudförhandlingen, samt berörts vid förhör med .

Dok.Id 2796234

Postadress
Box 8307
104 20 Stockholm

Besöksadress
Scheelegatan 7

Telefon
08-561 651 40

E-post:
stockholms.tingsratt.avdelning1@dom.se
www.stockholmstingsratt.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:00

BAKGRUND

I början av 2020 nåddes Sverige av coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19. Sjukdomen covid-19 var från och med februari 2020 till och med mars 2022 klassad som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen (2004:168). Världshälsoorganisationen (WHO) deklarerade den 11 mars 2020 att utbrottet av covid-19 var en pandemi. Till följd av smittspridningen av sjukdomen covid-19 meddelade riksdagen, regeringen och myndigheter under 2020 och 2021 ett stort antal restriktioner, allmänna råd och rekommendationer för att begränsa smittspridningen.

I april 2020 lämnade regeringen förslag till tillfälliga spelansvarsåtgärder i promemorian *Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19* (Fi2020/01934/0U). I promemorian föreslogs bl.a. skärpta regler i fråga om insättningsgränser, inloggningstider och en begränsning av erbjudanden om bonus. Förslagen remitterades t.o.m. den 8 maj 2020.

Den 22 maj 2020 remitterades vissa justeringar i det tidigare förslaget i promemorian *Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19* (Fi2020/02404). Det första förslaget avsåg att införa begränsningar för alla spelformer på den svenska spelmarknaden. Det reviderade förslaget inskränktes till att enbart omfatta kommersiellt onlinespel och spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino. Regeringen beslutade den 11 juni 2020 att införa förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (Förordningen). Förordningen trädde i kraft den 2 juli 2020 och skulle upphöra att gälla vid utgången av 2020.

I november 2020 föreslog regeringen, i promemorian *Förlängd giltighet av förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19* (Fi2020/04385), att Förordningens giltighetstid skulle förlängas. Förslaget remitterades och regeringen beslutade den 3 december 2020 att förlänga Förordningens giltighetstid till utgången av juni 2021 genom att utfärda förordningen

(2020:1164) om fortsatt giltighet av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

I april 2021 föreslog regeringen, i promemorian *Fortsatt behov av spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19* (Fi2021/01546) en ytterligare förlängning av Förordningens giltighetstid. Förslaget remitterades och regeringen beslutade den 20 maj 2021 att förlänga Förordningens giltighetstid till och med den 14 november 2021 genom antagandet av förordningen (2021:382) om fortsatt giltighet av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. Ytterligare förlängning har inte skett och efter den 14 november 2021 upphörde Förordningen att gälla.

Genom Förordningen infördes tre begränsningar avseende kommersiellt onlinespel.

- a. En insättningsgräns, vilken innebär att licensierade spelaktörer ska säkerställa att spelkonsumenter kan sätta in högst 5 000 kr per vecka på sitt spelkonto hos den licensierade spelaktören (3 och 6 §§);
- b. En bonusgräns, vilken innebär att den engångsbonus som licensierade spelaktörer kan erbjuda varje spelkonsument får uppgå till högst 100 kr (7 §);
och
- c. En inloggningsgräns, vilken innebär att licensierade spelaktörer ska säkerställa att spelkonsumenter anger en övre gräns för sin inloggningstid per dag, vecka och månad (5 och 6 §§).

Syftet med Förordningen var att tillfälligt stärka skyddet för spelarna och motverka förekomsten av problemspelande mot bakgrund av att regeringen bedömde att det fanns ökade risker för problemspelande med anledning av coronapandemin.

MÅLETS HANDLÄGGNING

Videoslots Ltd (Videoslots) ansökte om stämning mot Staten genom Justitiekanslern (staten) den 7 augusti 2020 och framställde yrkande om skadestånd samt yrkande om att tingsrätten även interimistiskt skulle förbjuda svenska staten genom Spelinspektionen eller genom någon annan svensk myndighet att, helt eller delvis, gentemot Videoslots tillämpa bestämmelserna i Förordningen. Den 30 september 2020 avvisade tingsrätten yrkandet om förbud.

Genom beslut den 7 oktober 2020 avvisade tingsrätten på nytt yrkande om att tingsrätten, till säkerställande av Videoslots skadeståndsanspråk, omedelbart skulle förbjuda staten genom Spelinspektionen eller genom någon annan svensk myndighet att, helt eller delvis, gentemot Videoslots tillämpa bestämmelserna i Förordningen. Videoslots överklagade tingsrättens beslut. Hovrätten beslutade den 28 oktober 2020 att meddela prövningstillstånd och att avslå överklagandet. Videoslots överklagade hovrättens beslut till Högsta domstolen som i beslut den 24 mars 2021 avslög överklagandet (se NJA 2021 s. 147).

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

Videoslots har yrkat att tingsrätten ska förplikta staten att till Videoslots utge skadestånd om 89 800 000 kr motsvarande skada liden under perioden den 2 juli 2020 till och med den 14 november 2021.

Staten har bestritt käromålet i dess helhet. Inget belopp har vitsordats som skäligt i och för sig.

Parterna har yrkat ersättning för rättegångskostnader.

GRUNDER**Videoslots**

Enligt artikel 56 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) har Videoslots rätt att bedriva verksamhet och tillhandahålla sina tjänster i Sverige. Artikel 56 FEUF har direkt effekt och tillerkänner enskilda rättigheter.

Antagandet, förlängningarna och tillämpningen av Förordningen, tillsammans och var för sig, har inskränkt Videoslots rättigheter enligt artikel 56 FEUF.

Inskränkningen har inte varit tillåten, varför staten har överträtt artikel 56 FEUF. Det har inte funnits något underliggande godtagbart skyddsändamål för de införda begränsningarna eftersom det inte förekommit ett ökat problemspelande på kommersiellt onlinespel till följd av coronapandemin. Det har inte heller förelegat ökade risker för ett ökat problemspelande och det har inte funnits befogad anledning att befara sådana ökade risker.

Begränsningarna har inte varit motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse. Oaktat detta har begränsningarna i Förordningen inte varit effektiva, nödvändiga eller proportionerliga. Begränsningarna har inte utgjort effektiva åtgärder för att motverka eller lindra de föregivna riskerna eller uppnå det angivna skyddsändamålet. Det är snarare så, att begränsningarna i Förordningen har riskerat att leda till ökat problemspelande. Vidare har de föregivna underliggande riskerna kunnat motverkas med mindre ingripande åtgärder. Därutöver har begränsningarna gått utöver vad som kan rättfärdigas.

Det har inte varit befogat att vidta försiktighetsmått i form av förebyggande skyddsåtgärder till skydd för folkhälsan och konsumenter. En sådan försiktighetsprincip tillämpades inte heller vid införandet och förlängningarna av begränsningarna. Någon försiktighetsprincip har inte heller varit tillämplig; det är inte

tillräckligt att påstå eller befara att en viss risk föreligger för att en försiktighetsprincip ska bli tillämplig.

Statens utrymme att skönsmässigt bestämma vilken skyddsnivå som ska gälla på spelområdet är inte obegränsat. De regler som införs måste vara förenliga med unionsrätten. Åtgärderna som vidtogs genom Förordningen har fallit utanför ramen för statens utrymme för skönsmässiga bedömningar på spelområdet.

Statens överträdelse är tillräckligt klar för att medföra skadeståndsansvar på unionsrättslig grund.

Till följd av begränsningarna har Videoslots intäkter under perioden den 2 juli 2020 till och med den 14 november 2021 minskat med 89 800 000 kr. Videoslots har således orsakats motsvarande skada till följd av regeringens införande, tillämpning och förlängningar av Förordningen i strid med artikel 56 FEUF. För det fall domstolen skulle finna att begränsningarna har utgjort en otillåten inskränkning av rätten till fri rörlighet och/eller att statens överträdelse varit tillräckligt klar först (och enbart) vid den första förlängningen av Förordningen alternativt vid den andra förlängningen av Förordningen, uppgår Videoslots skada till en del av det totala skadebeloppet. Det föreligger orsakssamband mellan de olagliga begränsningarna i Förordningen och Videoslots skada. Videoslots har inrättat sig efter Förordningen för att inte drabbas av sanktioner från Spelinspektionen och andra svenska myndigheter och för att inte riskera att få sin spellicens indragen. Förordningen har tillämpats konkret i förhållande till Videoslots.

Staten

Staten ifrågasätter inte att Videoslots kan göra gällande rätten till fri rörlighet för tjänster enligt unionsrätten och att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna har utgjort en inskränkning av möjligheterna att tillhandahålla speltjänster inom EU. Den fria rörligheten får dock inskränkas om de vidtagna åtgärderna är icke-diskriminerande,

motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, är ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

Någon överträdelse av unionsrätten har inte förekommit i det här fallet. De tillfälliga spelansvarsåtgärderna har inte varit diskriminerande. Åtgärderna har syftat till att stärka konsumentskyddet och skyddet för folkhälsan. De tillfälliga spelansvarsåtgärderna har därmed varit motiverade av sådana tvingande skäl av allmänintresse som unionsrätten godtar.

Regeringen har bedömt att spelarskyddet skulle stärkas med anledning av pandemin och dess följdverkningar på samhället. Denna bedömning avser en fråga om vilken skyddsnivå som är eftersträvansvärd, vilket är något som medlemsstaterna är fria att fastställa.

Vid tidpunkten för införandet och förlängningarna av Förordningen fanns det anledning att befara ökade risker för problemspelande med anledning av coronapandemin och dess följdverkningar på samhället. Det har således varit befogat att vidta försiktighetsmått i form av förebyggande skyddsåtgärder till skydd för folkhälsan och konsumenter.

De tillfälliga spelansvarsåtgärderna har varit proportionerliga, dvs. de har varit ägnade att säkerställa förverkligandet av syftet att stärka konsumentskyddet och skyddet för folkhälsan och har inte gått utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa målsättningar. De vidtagna åtgärderna har därmed fallit inom ramen för det stora utrymme för skönsmässiga bedömningar som unionsrätten tillerkänt den nationella lagstiftaren på spelområdet.

För det fall att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna och förlängningarna av dessa skulle anses strida mot unionsrätten är det i vart fall inte fråga om en sådan tillräckligt klar överträdelse som kan medföra skadeståndsansvar på unionsrättslig grund.

Videoslots har inte visat att bolaget har orsakats skada eller att den påstådda skadan uppgår till det yrkade beloppet. Det föreligger inte heller något direkt orsakssamband mellan antagandet och förlängningarna av Förordningen och den påstådda skadan, vilket krävs enligt unionsrätten.

UTVECKLING AV TALAN

Videoslots

Bakgrund

Videoslots är en spelaktör som grundades av svenska entreprenörer år 2011 och har sedan dess etablerat sig i ett flertal länder. Bolaget är etablerat i Malta med huvudkontor i Pietá. Videoslots tillhandahåller ett brett utbud inom onlinekasino med omkring 4 300 spel (varav cirka 1 500 spel är tillgängliga för svenska spelkonsumenter). De flesta av dessa spel är tillgängliga för svenska spelkonsumenter på den svenska marknaden. För att skydda sina spelkonsumenter mot problemspelande har Videoslots investerat i en plattform som genom algoritmer ökar möjligheten att identifiera spelkonsumenter med ett riskabelt spelbeteende som kan komma att behöva insatser för att inte utveckla ett spelberoende. Dessutom hjälper algoritmerna Videoslots att identifiera spelkonsumenter som missbrukar Videoslots speltjänster för penningtvätt.

Videoslots har erhållit licens för att erbjuda kommersiellt onlinespel till spelkonsumenter i flera jurisdiktioner. Inför erhållandet av respektive spellicens har nationella spelmyndigheter genomfört en noggrann granskning och utvärdering av Videoslots spelverksamhet, av bolagets ekonomi och vandel samt av bolagets lämplighet ur ett spelarskyddsperspektiv. Videoslots innehade, vid tiden för ingivandet av stämmningsansökan, licens i Malta, Storbritannien, Danmark, Sverige, Italien och Spanien. Sedan 1 januari 2019, då spellagen (2018:1138) infördes och ett svenskt

licenssystem för spel introducerades, innehar Videoslots svensk spellicens för kommersiellt onlinespel som är giltig till och med 31 december 2023. Videoslots har konsekvent och på bästa sätt följt svensk spellagstiftning och de svenska licensvillkoren utan några anmärkningar från relevanta svenska myndigheter.

Syftet med införandet av Förordningen

Det svenska licenssystemet för spel innebär att de av den svenska staten licensierade spelaktörerna underkastar sig vissa skyldigheter i utbyte mot tillstånd att få verka på den svenska spelmarknaden. Licenshavarnas skyldigheter består bl.a. i att vidta långtgående spelansvarsåtgärder och omsorgsplikt gentemot sina spelkonsumenter och att tillhandahålla säkra spel. För att göra licenssystemet verksamt och kommersiellt gångbart för de licensierade spelaktörerna har staten å sin sida en skyldighet att stänga ute olicensierade aktörer från den svenska spelmarknaden.

Ett grundläggande syfte med licenssystemet är att så stor del som möjligt av spelarpopulationen ska bedriva sitt spelande hos licensierade spelaktörer. Detta är främst viktigt för skyddet för folkhälsan och konsumentskyddet, då spelkonsumenterna i större utsträckning riskerar att hemfalla åt problemspelande vid spel hos olicensierade spelaktörer som inte följer de svenska reglerna om spelansvar och omsorgsplikt och som inte står under Spelinspektionens tillsyn. För att kunna styra, eller kanalisera, spelkonsumenter till licensierade spelaktörer behöver licenssystemet vara balanserat på så sätt att de licensierade spelaktörerna ska kunna erbjuda en attraktiv produkt till svenska spelkonsumenter samtidigt som folkhälsan och konsumentskyddet värnas och de problem som finns kopplade till spelande minimeras.

Den målsättning som angavs i utredningen om en ny spellag var att en kanaliseringsgrad om 90 procent spelande hos licensierade aktörer skulle uppnås. Vid lagstiftningsarbetet och i remissyttrandena från olika aktörer inom spelbranschen, såväl de statliga som de kommersiella, betonades särskilt att en hög kanaliseringsgrad är en förutsättning för att spellagstiftningens syfte ska uppnås. Kanaliseringsgraden för

kommersiellt onlinespel uppgick redan innan införandet av Förordningen endast till 75 procent. Regeringen har bedömt att skyddet för spelare tillfälligt behövde stärkas med anledning av ökade risker för problemspelande till följd av coronapandemin. Som skäl för sin bedömning har regeringen hävdade att det fanns en risk att de allvarliga ekonomiska konsekvenser som coronapandemin medförde även innebar ökade risker för spelproblem. Regeringen har vidare angett att det minskade utbudet av landbaserade spel och vadhållningsobjekt, i kombination med ökad social isolering och ekonomisk utsatthet i samhället, kunde innebära att konsumenter i högre utsträckning än tidigare skulle söka sig till särskilt riskfyllda spelformer, däribland onlinekasino. Regeringen hävdade också att coronapandemin hade påverkat spelmarknaden i Sverige och har därvid hänvisat till att de större utlandsbaserade spelaktörer som har en stor andel av sina inkomster från onlinekasino hade haft en stark tillväxt i mars 2020 jämfört med föregående månad.

Förordningen hade inte till syfte att åstadkomma en förändring av villkoren på spelmarknaden eller i konsumenternas spelmönster med anledning av sådana generella risker som kan kopplas till spelande, och då särskilt kommersiellt onlinespel, utan har införts som ett tillfälligt motmedel mot de förhöjda risker som regeringen menar har uppstått p.g.a. coronapandemin.

Formella fel vid införandet av Förordningen

Beredningen av Förordningen har inte skett på ett vederbörligt och rättssäkert sätt

Det är tydligt att Förordningen var ett bristfälligt genomfört hastverk och att en ordentlig konsekvensanalys hade behövts, men saknas. Att beredningsarbetet varit bristfälligt framgår även av att Förordningen inte omfattats av regeringens normgivningsmakt, att spelaktörerna, för att uppfylla Förordningen, behövt bryta mot EU:s dataskyddsförordning ("GDPR") och att Förordningen inte notifierats till EU-kommissionen på ett korrekt sätt. Felen visar på att beredningen av Förordningen inte

har skett på ett vederbörligt och rättssäkert sätt. Felen i sig åberopas dock inte som grund för Videoslots talan.

Förordningen ligger utanför regeringens normgivningsmakt

Riksdagens möjligheter att bemyndiga regeringen att meddela lag och föreskrifter är reglerat i grundlag och framgår av 8 kap. RF. Regeringen har genom 21 kap. spellagen bemyndigats att genom förordning meddela ändringar i spellagens innehåll. Staten menar att Förordningens samtliga regleringar utgör ett utflöde av spellagen. Vid en jämförelse av 21 kap. spellagen och Förordningens insättnings- samt inloggningsbegränsning framgår dock att dessa inte kan utgöra ett utflöde av spellagen och inte ens omfattas av bemyndigandet.

Spelförordningen stadgar att spelaktörer ska tillhandahålla ett verktyg som spelkonsumenten själv ska kunna använda för att kontrollera den tid som denne lägger på en viss spelaktörs hemsida. Verktiget är således till för att spelkonsumenten själv ska kunna välja att sätta en gräns för sin inloggningstid. Under spellagens bemyndigande finns inte utrymme att omvandla denna möjlighet till inloggningsbegränsning för spelkonsumenten till ett åtagande för spelaktören på det sätt som skett genom Förordningen. Förordningens åläggande av inloggningstid har således inte beslutats av regeringen inom ramen för dess normgivningsmakt.

Även Förordningens åläggande om insättningsgräns har saknat stöd i spellagen. Vid en objektiv tolkning av 21 kap. 3 § p. 3 spellagen är regeringens utrymme att meddela föreskrifter generöst tilltaget. Skrivningen som sådan skulle således kunna tyda på att åläggandet om en insättningsgräns är tillåten. Skrivningen är dock så pass oprecis att den inte skapar förutsebarhet för de spelaktörer som omfattas av spellagen. Det var bl.a. av den anledningen som Lagrådet under lagstiftningsarbetet riktade kritik mot bestämmelsen. Eftersom delegeringens omfattning är otydlig har regeringen inte kunnat stödja sig på den för att införa en sådan ingripande åtgärd som Förordningens insättningsgräns om 5 000 kr.

Det är en allmän konstitutionell rättslig princip att större ändringar i förhållandet mellan staten och enskilda, som nu är fallet, inte kan beslutas av regeringen utan ska beslutas genom lag. De begränsningar som infördes genom Förordningen innebar mycket kraftiga och verkningsfulla inskränkningar i förhållandet mellan staten och licenshavarna och hade stor påverkan på hela licenssystemet och spelregelringen i stort. Begränsningarna hade därför behövt beslutas genom lag. Förordningen har således saknat lagstöd och stått i strid med 8 kap. RF.

Förordningens reglering har stått i strid med GDPR

För att kunna följa Förordningen behövde licensinnehavarna behandla personuppgifter om spelkonsumenterna i strid med GDPR. För att upprätthålla de insättningsgränser som krävdes enligt Förordningen behövde licenshavarna genomföra ytterligare behandling av personuppgifter och för andra ändamål än de som finns i spellagens uttömmande lista över de ändamål för vilka licenshavare kan behandla personuppgifter. Den personuppgiftsbehandling som krävdes för att leva upp till Förordningens krav var inte förenlig med de ändamål för vilka uppgifterna ursprungligen samlades in och ändamålet med behandlingen faller inte heller inom ramen för de ändamål som anges i spellagen. Således kunde licensinnehavare inte följa Förordningen utan att samtidigt bryta mot de grundläggande principerna i GDPR.

Förordningen har inte notifierats på korrekt sätt

Det har även förekommit brister vid notifieringen av Förordningen till Kommissionen. Det första förslaget till Förordningen anmäldes till Kommissionens enhet för inre marknad, i enlighet med direktiv 2015/1535/170 ("Notifieringsdirektivet"). Kommissionen accepterade regeringens begäran att stand-still period om tre månader (som gör att lagstiftningen inte träder ikraft innan perioden avslutats) inte behövde beaktas. Däremot har det andra förslaget inte anmälts till Kommissionen. För det fall en föreslagen lagstiftning förändras i den omfattningen att (a) dess tillämpningsområde

i väsentlig grad förändras, (b) den tid som ursprungligen tänkts för genomförandet förkortas eller, (c) specifikationer eller andra krav läggs till eller skärps krävs en ny notifiering. I det första förslaget till Förordningen föreslogs bl.a. skärpta regler i fråga om insättningsgränser samt en begränsning av erbjudanden om bonus för samtliga onlinespel. Det andra förslaget innebar istället att den högsta tillåtna insättningsgränsen endast skulle gälla vid kommersiellt onlinespel samt att begränsningen av erbjudanden om bonus endast skulle gälla licenshavare som tillhandahåller kommersiellt onlinespel och spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino. Genom det andra förslaget förändrades således tillämpningsområdet för Förordningen i väsentlig grad, inte minst såvitt detta berör konkurrensförhållandena på den svenska spelmarknaden. Förändringen innebar att vissa typer av spel, kommersiellt onlinespel, missgynnades i betydande mån i förhållande till andra typer av onlinespel och att konkurrensen således blev snedvriden. Även det andra förslaget behövde således anmälas till Kommissionen i enlighet med Notifieringsdirektivet. Så har emellertid inte skett.

Förordningen ska inte prövas som en del av spellagen

Videoslots ifrågasätter inte att den svenska spellagstiftningen i sig (utan de begränsningar som följer av Förordningen) är i överensstämmelse med unionsrätten. För det fall Förordningen ska ses som en ”integrerad del” av spellagstiftningen anser Videoslots dock att den svenska spellagstiftningen står i strid med unionsrätten – särskilt med tanke på Förordningens långa giltighetstid.

Utgångspunkten för tingsrättens bedömning ska inte vara spellagens skyddsnivå och dess begränsningar utan de inskränkningar i Videoslots unionsrättigheter som införts genom Förordningen.

Förordningen var inte en ”del” av den befintliga spellagstiftningen utan innebar en markant förändring av denna, även om Förordningen omfattade sådana spel som regleras i spellagen och hänför sig till delegationsbestämmelserna däri. Förordningen

innehöll nämligen i förhållande till spellagen ytterligare och ingripande begränsningar vad gäller insättningsgränser, inloggningstider och bonusar.

De tidigare gällande reglerna om insättningsgränser riktade sig mot spelkonsumenterna och inte mot de licensierade spelaktörerna. Det var spelkonsumenterna som själva satte sina insättningsgränser, som alltså kunde vara hur höga som helst. Den genom Förordningen införda insättningsbegränsningen innebar ett tak för spelkonsumenten som måste efterlevas av de licensierade spelaktörerna. Denna begränsning var således inte en skärpning av redan befintliga regler utan en helt ny regel som träffade de licensierade spelaktörerna och som väsentligen begränsade deras möjligheter att tillhandahålla sina tjänster i Sverige.

På samma sätt ställde bonusgränsen helt nya krav på licensierade spelaktörer. De redan befintliga begränsningarna i spellagen reglerade vid vilka tillfällen bonus fick erbjudas. Den genom Förordningen införda bonusgränsen reglerade istället storleken på bonuserbjudanden. Begränsningen innebar att den engångsbonus som licensierade spelaktörer kunde erbjuda spelkonsumenter fick uppgå till högst 100 kr.

Även inloggningsgränsen medförde att andra krav ställdes på licensierade spelaktörer. Enligt spelförordningen ska spelaktörer ge spelkonsumenten verktyg för att kontrollera hur mycket tid han eller hon lägger på en spelaktörs hemsida. Syftet är alltså att spelkonsumenten själv ska kunna sätta gränser för sin inloggningstid. Inloggningsgränsen innebar istället en skyldighet för spelaktörer att säkerställa att spelkonsumenter satte en övre gräns för sin inloggningstid.

Alla åtgärder som inskränker den fria rörligheten måste vara ändamålsenliga och proportionerliga för att vara tillåtna enligt unionsrätten. Nya inskränkningar i rätten att tillhandahålla tjänster inom spelområdet måste därför prövas för sig. Att den redan innan Förordningen gällande spelregleringen må uppfylla unionsrättens krav har ingen bäring på frågan om Förordningen gör det. Förarbetena till spellagen och de allmänna uttalandena om skyddsnivåer som behandlas där ligger inte till grund till Förordningen

och ska därför inte heller beaktas vid en prövning av Förordningens skyddsändamål, annat än i det sammanhanget att spellagens skyddsnivå inte får undermineras genom begränsningarna i Förordningen. Den skyddsnivå som eftersträvades genom spellagen beaktades vid införandet av denna, efter en sedvanlig proportionalitetsbedömning. Förordningen har inte som uttalat syfte att omdana spelregleringen på grund av att de generella riskerna med kommersiellt onlinespel har ökat. Kommersiellt onlinespel (liksom flera andra speltyper som inte har blivit föremål för några begränsningar enligt Förordningen) är generellt sett förknippade med vissa risker för problemspelande. De särskilda och generella faktorer som gör kommersiellt onlinespel riskabelt förändrades inte genom coronapandemin och Förordningen införde inte heller några bestämmelser som påverkade hur spelen utformades, dvs. som minskade riskpotentialen i sådana spel.

Dessa generella risker med kommersiellt onlinespel, liksom för alla andra speltyper, var kända för lagstiftaren redan när den nya spellagen infördes och beaktades vid de noggranna överväganden som föranledde antagandet av den lagen. Spellagen ställer krav på de licensierade spelaktörerna att möta dessa risker och dessa uppfylls också av Videoslots.

Dessa generella risker är alltså inte anledningen till att ytterligare begränsningar införts genom Förordningen. Förordningen har i stället, enligt vad som anförts av regeringen, införts som ett tidsbegränsat verktyg mot de förhöjda risker som regeringen menar har uppstått p.g.a. coronapandemin. Förordningen syftar alltså inte till att åstadkomma generella förändringar på spelmarknaden, föranledda av identifierade risker med kommersiellt onlinespel. Detta bekräftas även av att förlängningen av Förordningen enbart anges vara berättigad ”mot bakgrund av den fortsatta och ökade smittspridningen i samhället” och inte något annat. Hade staten verkligen velat införa regler för att motverka generella risker med kommersiellt onlinespel hade regeringen givetvis inte formulerat sina förslag på det sätt som skett, utan hade då istället lyft fram sådana generella risker istället för att påtala de särskilda riskerna till följd av coronapandemin.

Det förelåg inte underliggande risker som berättigar inskränkningar av Videoslots EU-rättigheter

Staten och regeringen har inte påvisat att det förelåg ett behov av begränsningar till skydd för folkhälsan (dvs. risker med problemspelande) på grund av ett ökat spelande på kommersiellt onlinespel, däribland onlinekasino, till följd av coronapandemin. Staten och regeringen har än mindre påvisat att det förelåg något ökat problemspelande för denna spelform till följd av coronapandemin. Staten och regeringen har inte heller påvisat att det förelåg ökade risker för ökat spelande eller ökat problemspelande på kommersiellt onlinespel till följd av coronapandemin, eller att det fanns befogad anledning att befara sådana ökade risker. Någon försiktighetsprincip tillämpades inte och var heller inte tillämplig. Det fanns alltså inte något underliggande godtagbart skyddsändamål för de införda begränsningarna.

Idén till Förordningen verkar inte ha uppstått på grund av att regeringen uppmärksammade ett befintligt inhemskt problem till följd av coronapandemin, utan verkar snarare endast ha inspirerats av åtgärder som vidtagits i några andra länder i Europa. Det finns dock inget underlag som visar i vilken utsträckning det faktiskt förekom ökat problemspelande p.g.a. coronapandemin i dessa länder eller att svenska spelkonsumenter skulle ha betett sig, eller förväntas bete sig, på ett liknande sätt som spelkonsumenter i dessa länder.

Sverige hanterade coronapandemin på ett helt annat sätt än många andra länder i Europa som t.ex. har haft en "lock-down" som tvingat befolkningen att isolera sig i bostaden i stor utsträckning. Svenska spelkonsumenter kunde därför inte förväntas bete sig på samma sätt som spelkonsumenter i länder där befolkningen var tvungen att i hög grad isolera sig i bostaden.

Regeringen presenterade inte något underlag eller några fakta, varken i samband med införandet av Förordningen eller dess respektive förlängningar, som visade att

spelande eller problemspelande på kommersiellt onlinespel hade ökat, ökade eller att det förelåg ökade risker för ökat spelande eller problemspelande eller befogad anledning att befara sådana ökade risker i Sverige med anledning av coronapandemin. Regeringen förlitade sig istället till stor del på remissinstansernas yttranden över regeringens förslag. Remissinstanserna presenterade inte heller några fakta som gav stöd för att coronapandemin förde med sig sådana ökade risker för ökat spelande eller ökat problemspelande, eller att det fanns anledning att befara sådana ökade risker. Inte heller presenterade remissinstanserna några fakta som gav stöd för att spelandet eller problemspelet hade ökat eller ökade till följd av coronapandemin. Regeringen angav inte heller om Förordningen var tänkt att stävja potentiella ökade risker för ökade spelproblem eller problemspelande i befolkningen i stort eller om det var några specifika grupper, t.ex. redan befintliga problemspelare, som regeringen avsåg att skydda genom Förordningen. Regeringen har därför inte uppfyllt kraven på bl.a. utredning och underlag som krävs vid införandet av begränsningar som inskränker den fria rörligheten för tjänster.

Vid tiden för införandet respektive vardera förlängningen av Förordningen förelåg inte heller någon utredning, forskning eller statistik som utvisade att spelande eller problemspelande på kommersiellt onlinespel ökade eller riskerade att öka i Sverige med anledning av coronapandemin. Vad avser kommersiellt onlinespel och vadållning står det tvärtom klart att spelandet på plattformar som tillhandahålls av licensierade spelaktörer minskade i samband med begränsningarna genom Förordningen.

Vad den tillgängliga statistiken visar är att spelare har rört sig från vadslagning på sportevenemang till vadslagning på hästsport. Denna migrering av spelkonsumenter mellan olika vadslagningsspel är emellertid inte något som staten och regeringen till synes ville motverka och dessa spelformer omfattades inte heller av Förordningen.

Det föregivna ändamålsskälet för de införda inskränkningarna till följd av coronapandemin, dvs. ökade risker för ökat spelande och problemspelande på

kommersiellt onlinespel, förelåg helt enkelt inte i det svenska samhället. I vart fall har staten och regeringen inte bevisat att det förelåg något sådant problem som utgjorde det angivna ändamålsskålet för begränsningarna enligt Förordningen.

Eftersom de underliggande risker regeringen åberopat för att införa Förordningen inte existerade kan dessa påstådda risker inte heller rättfärdiga de hinder för det fria tjänsteutövandet som infördes gentemot Videoslots genom begränsningarna i Förordningen. Begränsningarna enligt Förordningen utgjorde således inte någon befogad eller nödvändig åtgärd utan står i strid med artikel 56 FEUF redan på den grunden att de risker som påstås föranleda de angivna ändamålsskälen faktiskt inte förelåg i det svenska samhället.

Begränsningarna i Förordningen utgjorde inte effektiva åtgärder för att motverka de föregivna underliggande riskerna

Även om det skulle anses ha förelegat sådana underliggande risker för ökat problemspelande på kommersiellt onlinespel med anledning av coronapandemin som regeringen har påstått, utgjorde begränsningarna i Förordningen inte effektiva åtgärder för att motverka eller lindra de föregivna riskerna eller uppnå det angivna skyddsändamålet. Begränsningarna var således inte nödvändiga, effektiva eller proportionerliga. De var inte heller sammanhängande och systematiska. I själva verket är det så att begränsningarna motverkade skyddet för folkhälsan genom att spelkonsumenterna, särskilt problemspelare, i stället riskerade att gå över – och faktiskt gick över – till olicensierat spel som inte lyder under den svenska spelregleringen och står under Spelinspektionens tillsyn samt att sprida ut sitt spelande över flera spelaktörer.

Regeringen har inte i något av sina förslag närmare analyserat varken huruvida begränsningarna i Förordningen som sådana skulle vara effektiva för att uppnå det angivna skyddsändamålet, eller de förväntade effekterna av Förordningen. Än mindre stödde sig regeringen på någon form av underlag till stöd för att åtgärderna i

Förordningen skulle vara effektiva. Regeringen motiverade inte heller varför den befintliga spelregleringen inte var tillräcklig och varför åtgärderna i Förordningen skulle vara ett bättre och mer effektivt alternativ till denna, och inte heller vilken målgrupp som Förordningen skulle vara avsedd att träffa. Regeringen har vidare bara antagit att övergången till spelande hos olicensierade spelaktörer (som inte är skyldiga att följa svenska regler om spelansvar och omsorgsplikt) förväntades bli låg. Det är dock oklart på vad regeringen baserade detta antagande. Det presenterades inget underlag som kunde stödja påståendet.

Flera remissinstanser med djupa kunskaper om spelbranschen och om spelkonsumenters beteende, såsom regeringens expertmyndigheter på spelområdet Spelinspektionen och Folkhälsomyndigheten samt flera andra initierade remissinstanser, såsom statligt ägda AB Svenska Spel, ifrågasatte starkt att Förordningen skulle vara, och var en effektiv åtgärd för att skydda spelkonsumenter mot problemspelande. Dessa remissinstanser redovisade i stället den väl underbyggda farhågan och logiska slutsatsen att spelkonsumenter, särskilt problemspelare, p.g.a. de begränsningar som infördes i hög grad skulle komma att vända sig till olicensierade spelaktörer samt att spelkonsumenterna, särskilt problemspelare, skulle spela vidare hos andra licensierade aktörer när begränsningarna nåddes. Spelkonsumenterna skulle därigenom sprida ut sitt spelande över flera licensierade spelaktörer, vilket skulle ha en negativ inverkan på omsorgsplikten. De positiva effekterna på folkhälsan av införandet av en övre insättningsgräns, en bonusbegränsning och en tidsbegränsning för kommersiellt onlinespel kunde således förväntas helt utebli – och uteblev också. Begränsningarna riskerade snarare att leda till en försämring av skyddet för folkhälsan såvitt avser problemspelande.

Därutöver talade tillgängligt forskningsunderlag för att Förordningen inte skulle leda till att spelkonsumenterna skulle spela mindre eller att risken för spelproblem skulle minska, utan endast att spelkonsumenterna, särskilt problemspelare, i stället skulle spela mer på olicensierade spel och sprida ut sitt spelande över flera licensierade spelaktörer – vilket också skedde. Förordningen förväntades således, tvärtemot

regeringens antagande, leda till en minskning av kanaliseringsgraden för kommersiellt onlinespel till ca 52–63 procent, jämfört med tidigare ca 75 procent samt till en försämring av omsorgspliktens effektivitet.

Forskningsunderlaget visade också på en risk för att de spelkonsumenter som övergick till att spela hos olicensierade spelaktörer riskerade att spela mer omfattande, mer riskfyllt och riskerade att utveckla spelproblem; detta då olicensierade spelaktörer inte har någon skyldighet att tillämpa de regler om spelansvar och omsorgsplikt mot sina spelkonsumenter som gäller i Sverige och som tillämpas av de licensierade spelaktörerna.

För att begränsa övergången till olicensierade spel och de risker som är förenade med sådant spelande behöver Spelinspektionen och andra svenska myndigheter kunna agera resolut mot de olicensierade aktörerna, men det saknades i praktiken verktyg för Spelinspektionen och andra svenska myndigheter att ingripa mot spel som olicensierade spelaktörer erbjuder till svenska spelkonsumenter. Det fanns helt enkelt inga verkningsfulla verktyg för att motverka eller förhindra övergången av svenska spelkonsumenter till olicensierade spelaktörer. Spelinspektionen och andra myndigheter skulle inte heller komma att ha tillgång till några sådana verktyg inom en överskådlig framtid. Detta framgår av bl.a. ansvariga statsrådet Ardalan Shekarabis svar på frågor från riksdagsledamöter den 9 juni respektive den 9 juli 2020. Av svaren framgår att regeringen hade uppdragit åt Spelmarknadsutredningen att överväga vilka ytterligare åtgärder som behövdes för att stänga ute olicensierade spelaktörer samt att regeringen uppdragit åt Spelinspektionen att redovisa vilka ytterligare verktyg som behövdes för att hindra olicensierade spelaktörer från att rikta sig online mot svenska konsumenter.

Regeringen har antagit en förordning som kraftigt begränsade de licensierade aktörernas attraktivitet och som ledde till en okontrollerad övergång av spelkonsumenter till olicensierade spelaktörer. Staten vidtog inte några åtgärder som kunde tänkas förhindra detta. Som redovisats ovan fanns det inte vid de relevanta

tidpunkterna några verkningfulla verktyg för att stänga ute olicensierade spelaktörer och sådana åtgärder var endast på det stadiet att de övervägdes för framtiden. Detta utgjorde inte något effektivt och ändamålsenligt agerande från statens sida utan motverkade i själva verket syftet med den svenska spelregleringen.

För att kunna uppnå en hög kanalisering av spelkonsumenter till den reglerade spelmarknaden krävs att de licensierade aktörerna kan erbjuda ett attraktivt alternativ till de olicensierade aktörerna. Detta är ett uttalat mål med den svenska spelregleringen och även ett krav som uppställts i EU-domstolens praxis, för det fall en medlemsstat eftersträvar en hög kanaliseringsgrad till spel som omfattas av en statlig spelreglering (dvs. vid ett licenssystem). Om en medlemsstat tillämpar ett licenssystem för att kanalisera spelare till verksamheter som enligt staten uppfyller de skyddsändamål för spelare som uppställts måste systemet också vara utformat på sådant sätt att licensierade spelaktörer kan erbjuda spelkonsumenterna ett attraktivt alternativ till olicensierat spel och som också är kommersiellt gångbart för de licensierade spelaktörerna. Detta är ett berättigat krav som licensierade spelaktörer kan ställa på staten enligt EU-rätten.

Begränsningarna som infördes genom Förordningen riskerade i själva verket att aktivt bidra till försämrade folkhälsa genom att svenska spelkonsumenter i högre grad sökte sig till spelaktörer som inte är licensierade i Sverige och som inte lyder under eller följer de regler om spelansvar och omsorgsplikt som syftar till att skydda folkhälsan. Förordningen riskerade alltså på goda grunder att få en direkt motsatt effekt till det skyddsändamål (skyddet för folkhälsan) som åberopats till grund för begränsningarna.

Begränsningarna genom Förordningen var således inte befogade utifrån det angivna skyddsändamålet att skydda svenska spelkonsumenter mot problemspelande utan var ineffektiva och gick utöver vad som kan rättfärdigas.

Även om de begränsningar som infördes genom Förordningen hade kunnat få den effekt med minskat spelande (i vart fall hos licensierade spelaktörer) som i sin tur kan

tänkas leda till minskat eller i vart fall inte ökat problemspelande som regeringen eftersträvade (enbart hos dessa spelaktörer), var dessa åtgärder i vart fall inte proportionerliga. Begränsningarna som infördes var således inte effektiva och inte heller proportionerliga.

Prövningen ska inte enbart ske mot påstådda syften och effekter

Staten hävdar att proportionalitetsprövningen i huvudsak ska vara koncentrerad till frågorna om åtgärderna verkligen syftar till att säkerställa de angivna ändamålen. Det är dock inte syftet med åtgärderna utan främst deras faktiska effekt som ska prövas inom ramen för proportionalitetsbedömningen. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att begränsningar endast kan godtas om de faktiskt bidrar till förverkligande av det avsedda syftet, att begränsningarna m.a.o. verkligen är effektiva. Det räcker således inte med att begränsningarna i teorin skulle kunna bidra till förverkligande eller endast med ett påstående om att så kan vara fallet.

Att förordningen förlängs har betydelse för proportionalitetsbedömningen

Den 10 november 2020 meddelade regeringen sin avsikt att förlänga Förordningens giltighetstid till den 30 juni 2021. Förlängningen av Förordningen trädde därefter i kraft den 3 december 2020. Regeringen har förlängt Förordningens giltighetstid ytterligare till den 14 november 2021.

Beslutet att förlänga Förordningen visar inte bara att staten ignorerar de faktiska effekterna av Förordningen utan får även bäring på domstolens proportionalitetsbedömning på det sättet att det inte längre rör sig om en ”tillfällig skärpning”. Längden av en inskränkning i enskildas rätt till fri rörlighet är en grundläggande omständighet vid denna prövning.

Av såväl den ursprungliga förlängningen av Förordningen som den senare framgår också att regeringen inte inhämtat erforderligt underlag för att genomföra en

proportionalitetsbedömning av begränsningarna. Promemorian inför Förlängningen av Förordningen, liksom promemorian inför den ytterligare förlängningen, innehåller nämligen inget underlag som på något sätt påvisar att de restriktioner som införts genom Förordningen är eller kan förväntas vara nödvändiga, ändamålsenliga och effektiva och därmed proportionerliga. Detta har betydelse för domstolens prövning i målet, eftersom regeringen inför förlängningarna haft en skyldighet att utvärdera Förordningens effekt. Därutöver har regeringen enligt försiktighetsprincipen, för det fall denna skulle vara tillämplig, en skyldighet att löpande utvärdera proportionaliteten av de inskränkningar som införts genom Förordningen.

Det utdrag ur promemorian till förslaget om förlängning som staten hänfört sig till åberopar samma skäl för förlängningen som de som angavs vid Förordningens införande. Regeringen gjorde således alltså gällande att kommersiellt onlinespel var en särskilt riskfylld spelform och att coronapandemins effekter kunde innebära en risk för att konsumenter i högre utsträckning än tidigare sökte sig till särskilt riskfyllda spelformer. Något underlag som påvisade att de i Förordningen införda begränsningarna var nödvändiga, effektiva, ändamålsenliga, och proportionerliga för att möta sådana risker förekom inte, trots att Förordningen hade varit i kraft i mer än fyra månader vid den tidpunkt då det första förlängningsförslaget lades fram. Inte heller lades det fram något sådant underlag vid den tidpunkt då det andra förlängningsförslaget lades fram, trots att Förordningen, vid den tidpunkten, hade varit i kraft i över nio månader.

Inte heller promemorian till den andra förlängningen av Förordningen uppbars av sådana argument och sådant underlag som kunde påvisa att begränsningarna var nödvändiga, effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga. Sådana argument och sådant underlag borde i vart fall ha presenterats i samband med respektive förlängning av Förordningen.

De föregivna underliggande riskerna kunde motverkas med mindre ingripande åtgärder

Även om det skulle ha förelegat sådana underliggande risker för ökat problemspel på kommersiellt onlinespel med anledning av coronapandemin som regeringen påstod, hade riskerna kunnat minskas och det angivna skyddsändamålet uppnås med mindre ingripande åtgärder.

Redan före coronapandemin och införandet av Förordningen hade spelaktörer som erhållit svensk spellicens, såsom Videoslots, mycket långtgående åtaganden avseende spelansvar och en omsorgsplikt gentemot spelkonsumenterna. Att de licensierade spelaktörerna uppfyller sina omsorgsplikter på ett korrekt och ändamålsenligt sätt är något som står under Spelinspektionens tillsyn. Som Spelinspektionen tillsammans med flera andra remissinstanser påpekat, existerade det redan utan Förordningen en tillräcklig och ändamålsenlig reglering för att hantera även den uppkomna situationen med eventuellt förändrat och riskfyllt spelbeteende med anledning av coronapandemin. Syftet med de regulatoriska kraven på riskbaserade omsorgsplikter är nämligen att hantera just den typ av risker som påstods motivera behovet av Förordningen. De risker som påstods medföra en ökad risk för spelproblem med anledning av coronapandemin beaktades alltså redan vid införandet av spellagen, och är tänkta att hanteras inom ramen för bl.a. omsorgsplikten. Omsorgsplikten är även skalbar, och kan anpassas till den enskilde spelkonsumentens ökade eller minskade behov av omsorg från spelaktören. Vid behov kan även de riskindikatorer som används inom ramen för omsorgsplikten ändras i syfte att anpassa omsorgsplikten till nya eller tidigare okända typer av risker, såväl som till ny kunskap om befintliga risker. På detta sätt kan omsorgsplikten byggas ut och anpassas efter ändrade förhållanden.

Om regeringen hade farhågor om att dessa åtgärder inte skulle vara tillräckliga skulle regeringen i stället ha kunnat ge Spelinspektionen i uppdrag att inom ramen för sin tillsynsverksamhet utöva särskild och förstärkt tillsyn av om de licensierade

spelaktörerna uppfyllde sin omsorgsplikt gentemot spelkonsumenter under coronapandemin.

Varken Videoslots, eller såvitt känt någon annan licensierad spelaktör, har mottagit något föreläggande eller beslut från Spelinspektionen på grund av brister i sina skyldigheter att uppfylla omsorgsplikten under coronapandemin. Det finns således inte något som tyder på att någon licensierad spelaktör har misskött den omsorgsplikt gentemot sina spelkonsumenter som är en förutsättning för licensen eller att denna omsorgsplikt inte skulle vara tillräcklig. Dessa förhållanden verkar inte ha beaktats av regeringen vid antagandet och förlängningarna av Förordningen.

Som ett alternativ hade omsorgsplikten även kunnat stramas åt eller preciseras med hjälp av vägledning, riktlinjer eller rekommendationer från Spelinspektionen. En sådan skärpning av omsorgsplikten genomfördes t.ex. i Storbritannien. Även andra åtgärder hade kunnat tänkas som mindre ingripande alternativ till Förordningen, t.ex. en förlustgräns.

En jämförelse med andra länder inom EU och EES visar att samtliga av de fyra länder (borträknat Finland och Norge som har monopol på spel) som vidtog åtstramande åtgärder till följd av coronapandemin hade vidtagit väsentligt mindre ingripande åtgärder än vad den svenska regeringen valde att införa för svenska licenshavare. Vidare tillämpades nästintill samtliga av dessa åtgärder eller liknande åtgärder med samma syfte redan i Sverige, inom ramen för den befintliga omsorgsplikten och de befintliga reglerna om marknadsföring enligt spellagen. Dessutom vidtog övriga 22 EU/EES-länder (borträknat Luxemburg där uppgift saknas) inte några restriktioner eller åtgärder med anledning av coronapandemin.

I förevarande fall har regeringen inte lagt fram något underlag som påvisade att inskränkningarna var proportionerliga eller att regeringen ens hade övervägt att göra en sådan bedömning. Staten har inte heller uppfyllt sin bevisbörda i denna del.

Vid proportionalitetsbedömningen ska hänsyn även tas till att Videoslots har en särskild berättigad förväntan på att spellagstiftningen och licensvillkoren inte förändras utan sakliga och nödvändiga skäl; detta då Videoslots har gjort stora investeringar och lagt ned stora resurser på att anpassa sin spelverksamhet efter den svenska spelregleringen och licenssystemet.

De begränsningar som infördes genom Förordningen var således inte proportionerliga för att uppnå ett minskat problemspelande under coronapandemin.

Det är en klar överträdelse av unionsrätten

Det finns inte något stöd för att det föreligger någon allmän, och för staten bekväm, princip om att en överträdelse av bestämmelserna om fri rörlighet sällan utgör en klar överträdelse.

Allt eftersom EU-domstolen genom rättspraxis utkristalliserar vad som står i strid respektive är förenligt med bestämmelserna om fri rörlighet på ett visst område (t.ex. spelområdet) bör en medlemsstats möjlighet att hävda att staten inte uppenbart och allvarligt missbedömt gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning minska. EU-domstolen har i en mängd rättsfall utvecklat under vilka förutsättningar inskränkningar i de fria rörligheterna är tillåtna på spelområdet, även med beaktande av medlemsstaternas skönsmässiga utrymme att bestämma skydds nivåer. Den överträdde regeln är i förevarande fall därmed klar och preciserad. Vidare har överträdelsen av Videoslots rättigheter skett genom förordning och inte lag, vilket har stor betydelse för statens utrymme för skönsmässig bedömning.

Staten har avsiktligt vållat Videoslots löpande ekonomisk skada i form av utebliven vinst. Att spelandet skulle minska hos licensierade spelaktörer som erbjuder kommersiellt onlinespel var om inte ett uttalat syfte så åtminstone en förväntad effekt av Förordningens införande. Staten har också lyft fram den av staten eftersträlvade

omständigheten att Videoslots intäkter minskat som ett bevis på att Förordningen var effektiv.

Regeringen var vid införandet av Förordningen medveten om att det inte förelåg några starka indikationer på att problemspelet vid kommersiellt onlinespel hade ökat. Regeringen var också medveten om den kraftiga kritiken från remissinstanserna angående åtgärdernas effektivitet och påverkan på kanaliseringsgraden. Det måste således stått klart för regeringen att inskränkningarna var uppenbart olämpliga i förhållande till sitt angivna syfte. Staten måste således ha varit medveten om att Förordningen i vart fall riskerade att bryta mot unionsrätten. Därtill kommer att staten inte gjorde någon bedömning av Förordningens överensstämmelse med unionsrätten innan den infördes, trots att Förordningen uppenbarligen innebar inskränkningar av den fria rörelsen för tjänster i unionen. Införandet av Förordningen är därmed inte ursäktligt. Att staten ändå infört Förordningen måste anses utgöra en klar överträdelse av Videoslots unionsrättigheter. I vart fall måste överträdelsen ha varit tillräckligt klar vid tidpunkterna för förslag om förlängning av Förordningen, eftersom regeringen vid dessa tidpunkter var, eller borde ha varit, medveten om inskränkningarnas bristande effektivitet och att de i själva verket riskerade att leda till skada för problemspelare (folkhälsan).

Staten har enligt unionsrätten en skyldighet att tillhandahålla enskilda ett effektivt rättsskydd för prövning av om staten gör intrång i enskildas unionsrättigheter. Mot bakgrund av tidigare praxis rörande denna fråga samt beslut i denna rättegång avseende Videoslots förbudsyrkanden är förevarande mål om skadestånd dessutom Videoslots enda möjlighet att få till stånd en rättslig prövning och en dom som visar på att Förordningen har varit otillåten och således utgjort en överträdelse av EU-rätten från statens sida.

Det är mot denna bakgrund, att svensk rätt endast erbjuder enskilda mycket begränsade rättsmedel för att tillvarata sina EU-rättigheter, som tingsrätten måste pröva innebörden av rekvisitetet ”tillräckligt klar överträdelse” i förevarande mål. Vid en rigid

tillämpning av detta rekvisit skulle enskildas möjlighet till ett effektivt rättsskydd mot intrång i deras EU-rättigheter enbart utgöra en chimär. Detta skulle bli särskilt stötande i den nu aktuella situationen då Videoslots tidigare i denna rättegång har försökt undvika den skada man lidit genom att framställa interimistiska yrkanden för att få till stånd att den skadebringande situationen upphör.

Videoslots skada

Inledning

Tillämpningen av Förordningen inskränkte således Videoslots på EU-rätten grundade rätt att erbjuda sina tjänster i Sverige. Så länge Förordningen tillämpades mot Videoslots led bolaget skada i form av uteblivna intäkter och vinster. För att inte riskera att bryta mot sin spellicens införde Videoslots de begränsningar som framgick av Förordningen i de spel som erbjuds till svenska spelkonsumenter. Dessa anpassningsåtgärder orsakade Videoslots onödiga kostnader. Förordningens stadigvarande tillämpning orsakade dessutom Videoslots löpande ekonomisk skada i form av minskade vinster. Även efter Förordningens upphörande har Videoslots fortsatt att lida skada bland annat till följd av att spelare har migrerat till andra spelaktörer. Att Videoslots, såsom aktör inom kommersiellt onlinespel, skulle lida skada av Förordningen måste ha varit förutsägbart för regeringen eller t.o.m. en avsedd effekt. Begränsningarna i Förordningen medförde bland annat att spelkonsumenter lämnade Videoslots och sökte sig till olicensierade spelaktörer. Dessa spelkonsumenter kan inte förväntas återkomma till Videoslots och den skada Videoslots har lidit är irreparabel. Att det föreligger orsakssamband mellan tillämpningen av Förordningen och Videoslots skada visas inte minst av att Videoslots intäkter sjönk drastiskt omedelbart efter det att Förordningen infördes den 2 juli 2020. Videoslots har således rätt till skadestånd från staten till följd av överträdelsen. Att det föreligger orsakssamband mellan tillämpningen av Förordningen och Videoslots skada visas även av att andra spelaktörer också har vittnat om minskade intäkter under Förordningens giltighetstid som en följd av Förordningen.

Vissa begrepp och grundläggande statistik

Ett spelbolags primära intäkt utgörs av skillnaden mellan de insatser spelkonsumenterna gör och de vinstutbetalningar, inklusive bonusutbetalningar, jackpottar osv., som spelaktören gör till spelkonsumenterna. Detta belopp, behållningen, kallas i spelbranschen Gross Gambling Revenue ("GGR"). GGR är det belopp på vilken den svenska spelskatten beräknas.

Under perioden januari–juni 2020 uppgick insatserna hos Videoslots till i genomsnitt 772 241 885 kr per månad. Videoslots genomsnittliga GGR per månad var under samma period 31 427 825 kr. Videoslots GGR motsvarade således under de första sex månaderna av 2020 i snitt cirka 4,07 procent av spelkonsumenternas insatser.

Insatser ska hållas isär från spelkonsumenternas insättningar på ett spelkonto hos en spelaktör. En spelkonsument kan göra en insättning på sitt spelkonto och därefter använda hela eller delar av medlen för att göra en insats i ett spel. Spelkonsumenten kan också avstå från att spela för den behållning som vid var tid finns på spelkontot och kan i stället ta ut medlen till sitt bankkonto. När en spelkonsument gjort en insats och vinner ett spel betalas vinsten ut till spelkonsumentens spelkonto. Denne kan då återigen välja mellan att använda medlen för att göra nya insatser på spel, eller avstå från vidare spel och ta ut medlen.

En insättning kan alltså i praktiken omsättas av spelkonsumenten hos en spelaktör många gånger. Relationen mellan insättningar och insatser hos Videoslots under de första sex månaderna 2020 har varit cirka 1:6,47. För varje insatt 100 kr har alltså spelkonsumenterna omsatt i genomsnitt cirka 647 kr i insatser, dvs. spelat för totalt 647 kr. Detta framgår av att de genomsnittliga insättningarna per månad under perioden januari–juni 2020 uppgick till totalt 119 401 612 kr och att de genomsnittliga insatserna under samma period uppgick till 772 241 885 kr. Förordningens införande

innebar en kraftig nedgång i insättningar, insatser, GGR och vinst hos Videoslots såvitt avser tiden efter den 2 juli 2020.

Hur har Videoslots påverkats genom begränsningarna enligt Förordningen?

Genom Förordningen infördes en insättningsgräns om max 5 000 kr per spelkonsument och vecka. Insättningsbegränsningen medförde att spelkonsumenter som tidigare kunde sätta in ett obegränsat belopp på sitt spelkonto, ta ut beloppet och sedan sätta in valfritt belopp på nytt och spela för detta osv., nu var förhindrade att göra det hos Videoslots (och hos andra licensierade spelaktörer som var verksamma med kommersiellt onlinespel).

Förordningen fick en betydande effekt på de sammanlagda insättningarna. Insättningarna minskade markant mellan juni och juli 2020, sammanlagt med 68 procent för A-kunder och 40 procent för både A- och B- kunder sammantaget. När Förordningen sedermera upphörde att gälla ökade insättningarna markant. Mellan oktober och december 2021 ökade insättningarna för A-kunder med hela 340 procent.

Nedgången och uppgången sammanfaller exakt med införandet respektive upphörandet av Förordningen. Det föreligger således inte några tvivel om att Förordningen fick till följd att den sammanlagda storleken på insättningarna hos Videoslots minskade.

Insättningarnas storlek har direkt påverkan på insatsernas storlek. Den sammanlagda storleken på insatserna minskade drastiskt Förordningen antogs och ökade drastiskt när Förordningen upphörde att gälla. I och med att insatserna minskade så minskade även Videoslots GGR.

Orsakssambandet tydliggörs av korrelationen mellan spelkonsumenternas insättningar och Videoslots GGR. GGR har, i relation till insättningarna, varierat mellan 22,1 procent och 30,6 procent på månadsbasis med ett medelvärde om 27,8 procent under perioden januari 2019–juni 2020, det vill säga före införandet av Förordningen.

Videoslots minskade GGR har i sin tur påverkat Videoslots vinst, som utgörs av GGR minskat med bland annat bonusutbetalningar, spelskatt och övriga kostnader.

Att det föreligger ett direkt orsakssamband framgår också av att liknande aktörer påverkades på ett likartat sätt som Videoslots. Det kan urskiljas att net gaming revenue ("NGR"), det vill säga insatser minus utbetalningar och bonuskostnader, för de tio största aktörerna inom kommersiellt onlinespel samt de tio största aktörerna inom kommersiellt onlinespel och vadhållning, hade en liknande kurva som Videoslots, med minskad NGR i anslutning till Förordningens antagande och ökad NGR i anslutning till dess upphörande.

En aktör som är särskilt intressant att jämföra med är ATG. ATG:s kasinoverksamhet och Videoslots verksamhet är ungefär lika stora och det finns därmed anledning att anta att de har påverkats av Förordningen på ett likartat sätt och i ungefär lika stor utsträckning. ATG har identifierat att insättningsgränsen om 5 000 kr har orsakat minskade nettospelintäkter under perioden 2 juli 2020 till och med 14 november 2021.

Det finns en tydlig korrelation (78 procent) mellan spelintäkterna (NGR) i Videoslots svenska verksamhet respektive ATG:s svenska kasinoverksamhet. Det kan alltså antas att Videoslots verksamhet och ATG:s kasinoverksamhet påverkades på ett likartat sätt. Förordningen orsakade även minskade nettospelintäkter under perioden Förordningen var i kraft. Mot bakgrund av detta kan antas att även Videoslots nedgång orsakats av begränsningarna genom Förordningen.

Mot bakgrund av det ovanstående står det klart att Videoslots uteblivna vinst är direkt hänförlig till insättningsgränsen som infördes genom Förordningen. Ekonomerna [REDACTED] och [REDACTED] har i sitt värderingsutlåtande beräknat Videoslots skada till följd av Förordningen till 89 800 000 kr.

För det fall domstolen skulle finna att Förordningen utgjorde en otillåten inskränkning av rätten till fri rörlighet och/eller att statens överträdelse av EU-rätten var tillräckligt

klar först (och enbart) vid den första förlängningen av Förordningen alternativt vid den andra förlängningen, har Videoslots för att underlätta domstolens skadeberäkning brutit ut dessa två alternativa skadeperioder ur det tidigare redovisade totala skadebeloppet med hjälp av ekonomerna [REDACTED] och [REDACTED] i ett kompletterande utlåtande. Utlåtandet baseras på omständigheterna och siffrorna i deras tidigare utlåtande.

Med tillämpning av en restriktiv beräkningsmetod kan den del av Videoslots skada som är hänförlig till enbart den första förlängningen av Förordningen, dvs. perioden från och med upphörandet av det ursprungliga beslutet om Förordningen den 31 december 2020 till och med Förordningens upphörande den 14 november 2021, beräknas till i vart fall 46,4 miljoner kronor. Den del av Videoslots skada som är hänförlig till enbart den andra förlängningen av Förordningen, dvs. perioden från och med upphörandet av beslutet om den första förlängningen av Förordningen den 30 juni 2021 till och med Förordningens upphörande den 14 november 2021, kan beräknas till i vart fall 16 miljoner kronor.

Finns det några alternativa förklaringsmodeller till nedgången än begränsningarna enligt Förordningen?

De kraftigt minskade insättningarna, insatserna och GGR, och därmed Videoslots uteblivna vinst (skada), har varit en förutsebar och rent matematiskt präglad konsekvens av de begränsningar som infördes genom Förordningen. Som framgått tidigare varnade flera remissinstanser för att de negativa kommersiella effekterna av Förordningen skulle bli betydande för licensierade spelaktörer, bl.a. genom migrering av spelkonsumenter till olicensierade spelaktörer. Dessa farhågor har av allt att döma besannats och har nu tydligt presenterat sig i Videoslots siffror.

Videoslots begränsade inte sin marknadsföring eller genomförde några andra förändringar i sin verksamhet i Sverige som kan förklara de minskade insättningarna, insatserna och GGR för perioden efter den 2 juli 2020. Det finns inte heller några

säsongsbetonade eller andra omständigheter hänförliga till spelbeteende hos spelkonsumenter som kan förklara nedgången.

Staten

Förordningen

Genom Förordningen införde regeringen tillfälliga bestämmelser om insättnings- och förlustgränser, inloggningstid, omsorgsplikt och bonuserbjudanden enligt spellagen. Bestämmelserna syftade till att stärka spelarskyddet med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

Bakgrunden till införandet av Förordningen beskrivs i departementspromemoriorna *Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19* och *Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19*. I promemoriorna konstaterades att det fanns en risk att det minskade utbudet av landbaserade spel och vadhållningsobjekt, i kombination med ökad social isolering och ekonomisk utsatthet i samhället, skulle innebära att konsumenter i högre utsträckning än tidigare sökte sig till särskilt riskfyllda spelformer som t.ex. onlinekasino. Vidare noterades att de allvarliga ekonomiska konsekvenserna som följde i spåren av coronapandemin, med ökad risk för arbetslöshet, sjukskrivningar och ekonomisk osäkerhet, ökade risken för psykisk ohälsa och spelproblem. Statistik från Skatteverket och Spelinspektionen indikerade enligt promemorian också en tillväxt hos bolag som hade en stor andel av sina inkomster från onlinekasino. Mot den bakgrunden bedömde regeringen att skyddet för spelare tillfälligt behövde stärkas.

Förordningen kom, efter en första remittering, att utformas så att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna endast omfattade vissa spelformer, bl.a. kommersiellt onlinespel. Bakgrunden till detta var att forskning visade att spel på onlinekasino har en särskilt nära koppling till spelproblem och överskuldssättning, att det är den överlägset vanligaste spelformen hos personer som kontaktar den nationella stödlinjen

för spelproblem, att en stor andel av insatserna på kasinospel och automatspel kommer från personer som har spelproblem, samt de indikationer som fanns på att spelande på onlinekasino ökade.

Många av remissinstanserna, däribland Folkhälsomyndigheten och flera andra medicinska expertorgan, bekräftade vid remitteringen av regeringens förslag till förordning att det fanns ett behov av stärkt spelarskydd till följd av coronapandemin. Det framhölls att det fanns skäl att misstänka att spridningen av covid-19 och den därmed sammanhängande situationen kunde leda till ekonomisk oro samt psykisk ohälsa och riskbeteenden i befolkningen, inklusive ökade spelproblem. Enligt remissinstanserna fanns det vidare en risk att förändrade levnadsvanor i form av social distansering, med ökad isolering och hemmavistelse, samt förändringar på spelmarknaden till följd av spridningen av covid-19 skulle kunna innebära ökade spelproblem.

Flera av remissinstanserna pekade dessutom på att situationen som omgav coronapandemin var unik och att det därför ännu saknades forskningsdata om dess effekter på onlinespel i Sverige. Det var inte heller utrett hur omsättningen på spelmarknaden och speldeltagandet påverkades av pandemin. Oavsett utfallet konstaterade emellertid Folkhälsomyndigheten att det förelåg en risk för att grupper som drabbats negativt av covid-19, exempelvis genom ökad isolering eller genom permittering, kunde vara extra utsatta för risken för spelproblem.

Mot den bakgrunden betonade flera av remissinstanserna att det inte var möjligt att avvakta med att vidta åtgärder, utan att det tvärtom var av största vikt att sådana vidtogs skyndsamt. Därutöver bekräftade remissinstanserna att onlinekasino är en av de mest riskabla spelformerna på marknaden och särskilt problematisk mot bakgrund av spridningen av covid-19. Av den anledningen föreslog flera remissinstanser mer långtgående åtgärder än de som regeringen beslutade om, t.ex. föreslogs totalförbud för bonuserbjudanden.

Förlängningarna av Förordningen

Förordningen var tidsbegränsad och skulle upphöra vid utgången av 2020. Den 3 december 2020 beslutade regeringen om förlängd giltighet av Förordningen till utgången av juni 2021. I promemorian *Förlängd giltighet av förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19* angav regeringen skälen för förlängningen. Det angavs b.l.a. att mot bakgrund av den fortsatta och ökande smittspridningen i samhället, samt de skärpta allmänna råd som detta föranlett, borde de tillfälliga spelansvarsåtgärderna fortsätta gälla även efter utgången av 2020, dock under en begränsad tidsperiod och inte längre än nödvändigt. Eftersom det var mycket svårt att bedöma hur länge smittspridningen skulle påverka samhället ansågs det lämpligt att giltighetstiden förlängdes till utgången av juni 2021.

Inför denna förlängning bekräftade många av remissinstanserna, däribland Folkhälsomyndigheten och flera andra medicinska expertorgan, att det fanns ett behov att förlänga de tillfälliga spelansvarsåtgärderna.

Regeringen beslutade den 20 maj 2021 att förlänga Förordningens giltighetstid ytterligare, till och med den 14 november 2021. I promemorian *Fortsatt behov av spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19* angav regeringen skälen för förlängningen. Mot bakgrund av den fortsatt höga smittspridningen i samhället bedömde regeringen i promemorian att kraven på förstärkta spelansvarsåtgärder borde fortsätta gälla även efter utgången av juni 2021, dock endast under en begränsad tidsperiod och inte längre än nödvändigt. Eftersom det var mycket svårt att bedöma hur länge smittspridningen skulle påverka samhället ansågs det lämpligt att giltighetstiden förlängdes till och med den 14 november 2021.

I promemorian *Fortsatt behov av spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19* redogjordes bl.a. för Folkhälsomyndighetens fördjupade analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till situationen med spridningen av covid-19. Av denna framgick bl.a. att spelandet inom olika spelformer ändrats samt att spelandet och

spelproblemen ökat i vissa grupper. I promemorian noterades även att Folkhälsomyndigheten hade konstaterat att pandemin hade inneburit en ökning av permitteringar, arbetslöshet och social isolering samt att myndigheten ansåg att resultatet av den fördjupade analysen tydde på att det behövdes åtgärder för att minska spelproblem i grupper med risker kopplat till både spel om pengar och livsvillkor. Vidare omnämndes en studie från Lunds universitet och en rapport från Konsumentverket. I promemorian angavs också att de fortsatta inskränkningarna bedömdes vara proportionerliga i förhållande till behovet av ett stärkt spelarskydd, samt att syftet var att skydda spelarna vid sådant spel som anses vara särskilt riskfyllt. Det noterades vidare att den senaste statistiken inte tydde på att det skett någon minskning av kanaliseringen under tiden som den tillfälliga förordningen varit i kraft.

Även inför denna förlängning bekräftade många av remissinstanserna, däribland Folkhälsomyndigheten och flera andra medicinska expertorgan, att det fanns ett behov att förlänga de tillfälliga spelansvarsåtgärderna. Förordningen upphörde att gälla efter den 14 november 2021.

Den 4 januari 2022 remitterade Finansdepartementet promemorian *Nya spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (Fi2021/04095)* som innehöll förslag att på nytt införa tillfälliga spelansvarsåtgärder i syfte att stärka skyddet för spelarna och motverka förekomsten av problemspelande med anledning av den ökade smittspridningen av sjukdomen covid-19. Regleringen föreslogs träda i kraft den 7 februari 2022 och gälla till utgången av juni 2022 för det fall det bedömdes nödvändigt. Regeringen beslutade därefter att inte införa den föreslagna regleringen.

Påståendet om formella fel vid införandet av Förordningen

Normgivningsmakten

Regeringen bemyndigas genom 21 kap. 2 § 4 och 5 spellagen att meddela föreskrifter om bl.a. insatser, vinster, spelansvarsåtgärder och andra krav för spelets bedrivande. Enligt 21 kap. 13 § samma lag får regeringen även meddela föreskrifter om ytterligare gränser vid onlinespel och vad som ska gälla vid ändring av satta gränser (p. 3) samt om förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus (p. 4). Med stöd av dessa bemyndiganden har regeringen infört bestämmelser i spelförordningen samt den nu ifrågasatta Förordningen.

Notifieringen

Förslaget till förordning om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 anmäldes till Kommissionen den 29 april 2020. Det gjordes anspråk på ett brådskande förfarande för antagande av förordningen enligt artikel 6.7 i anmälningsdirektivet (2015/1535) med hänvisning till behovet av att genom en tillfällig reglering snabbt stärka spelarskyddet i förhållande till de mest riskfyllda spelformerna. Detta accepterades av Kommissionen.

Av artikel 5.1 tredje stycket i anmälningsdirektivet framgår att medlemsstaterna på nytt måste anmäla ändringar som i väsentlig grad förändrar utkastens tillämpningsområde, förkortar den tid som ursprungligen tänkts för genomförandet, lägger till specifikationer eller andra krav eller skärper dessa. De ändringar som gjordes i förslagen genom promemorian Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19, innebar inte någon utvidgning av förordningens tillämpningsområde och utgjorde endast en begränsning i förhållande till den redan notifierade texten. Bestämmelserna ändrade inte heller kraven som ställdes i sak jämfört med den text som hade notifierats. Därmed behövde inte författningen notifieras på nytt. Förslagen till förlängning av Förordningen och förslaget Nya spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 anmäldes också till EU-kommissionen enligt förfarandet i artikel 6.7 i anmälningsdirektivet.

GDPR

I 17 kap. 5 § spellagen finns bestämmelser om tillåtna ändamål för licenshavarnas behandling av personuppgifter. Det bestrids att Förordningen medför att licenshavarna behöver behandla personuppgifter i strid med GDPR.

Regeringens syfte att stärka spelarskyddet är prövningens utgångspunkt

Syftet med Förordningen har varit att tillfälligt stärka skyddet för spelarna och motverka förekomsten av problemspelande. Reglerna i Förordningen infördes mot bakgrund av att regeringen bedömde att spridningen av coronaviruset medförde ökade risker för problemspelande. Syftet med spelansvarsåtgärderna är dock inte något annat än det som har motiverat de redan befintliga reglerna i spellagstiftningen, dvs. att skydda spelarna och motverka problemspelande. Även Förordningens syften är alltså sådana som EU-domstolen kategoriserar som tvingande skäl av allmänintresse, nämligen skyddet för folkhälsan och konsumentskyddet. Förordningen utgör på så sätt en integrerad del av den svenska spelregleringen. Förordningen och dess skyddsändamål kan därför inte bedömas isolerad från den övriga spelregleringen.

Regeringen har med anledning av coronapandemin bedömt att skyddsnivån tillfälligt bör höjas på spelområdet. Regeringens bedömning att spelarskyddet ska stärkas avser en fråga om vilken skyddsnivå som är eftersträvningsvärd, vilket är något som medlemsstaterna är fria att avgöra. Regeringens bedömning att skyddsnivån på spelområdet tillfälligt borde höjas måste alltså vara utgångspunkten för prövningen av Förordningens förenlighet med unionsrätten.

Om den satta skyddsnivån är önskvärd eller inte är uppenbarligen en fråga där parterna har olika uppfattningar. Det är emellertid ytterst en fråga för den nationella lagstiftaren att avgöra. Till skillnad från vad Videoslots tycks utgå från är således valet av skyddsnivå inte en bevisfråga. Prövningen ska i stället inriktas på om de valda

åtgärderna är ändamålsenliga och på ett proportionerligt sätt tillgodoser den höga skyddsnivå som regeringen har eftersträvat vid införandet av Förordningen.

Till skillnad från vad Videslots har anfört har det också funnits fog för regeringens uppfattning att spelarskyddet behövde tillfälligt stärkas med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

Det har funnits ett behov av att tillfälligt stärka spelarskyddet

Inledning

Som redogjorts för ovan beskrivs bakgrunden till införandet av den tillfälliga spelansvarsförordningen i departementspromemoriorna *Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19* och *Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19*. Av promemoriorna framgår sammanfattningsvis att regeringen bedömde att pandemins påverkan på samhället och spelmarknaden medförde ökade risker för problemspelande och att det därför fanns ett behov av att tillfälligt stärka spelarskyddet.

Bakgrunden till förlängningarna framgår, som angetts ovan, av departementspromemoriorna *Förlängd giltighet av förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19* och *Fortsatt behov av spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19*. I promemoriorna bedömdes det finnas ett fortsatt behov av de tillfälliga spelansvarsåtgärderna mot bakgrund av den fortsatt höga smittspridningen och de påfrestningar på samhället som coronapandemin förde med sig samt de risker för ökat problemspelande som det befarades medföra.

Närmare om behovet av att införa de tillfälliga spelansvarsåtgärderna

När man bedömer om det har funnits ett behov av att stärka spelarskyddet måste man ta sin utgångspunkt i den svenska spellagstiftningen i övrigt. Grunden för den svenska spelregleringen är spellagen. Enligt 3 kap. 1 § spellagen syftar den svenska spelregleringen till att upprätthålla och säkerställa en hög skyddsnivå för allt spelande på den svenska spelmarknaden i syfte att spelen ska ha ett högt konsumentskydd, att det ska råda hög säkerhet i spelen, att de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas och att spel inte ska användas som ett stöd för kriminell verksamhet.

För att få till stånd en hållbar reglering på spelområdet har lagstiftaren valt att utforma spellagen som en ramlag. På det sättet kan regleringen anpassas till den snabba utveckling som finns på spelområdet. Spellagens förenlighet med unionsrätten är inte ifrågasatt i målet.

Det tillfälliga förstärkta spelarskyddet som införts genom Förordningen är ett exempel på en sådan anpassning av spelarskyddet som spellagen möjliggör. Liksom spelregleringen i övrigt syftar Förordningen till att skydda folkhälsan och konsumentskyddet. Föreskrifterna i Förordningen knyter an till redan existerande bestämmelser om insättningsgränser, bonuserbjudanden och inloggningstid samt utgör en tillfällig skärpning av dessa. Föreskrifterna bygger på iakttagelser och bedömningar som lagts till grund för spelregleringen i övrigt. Förordningen utgör således en integrerad del av den svenska spelregleringen och frågan om det har funnits fog att tillfälligt stärka spelarskyddet med anledning av coronapandemin kan därför inte bedömas fristående från de skyddsändamål som bär upp spellagstiftningen i övrigt.

En annan utgångspunkt för frågan om det har funnits ett behov att tillfälligt stärka spelarskyddet på sätt som skett är att kommersiellt onlinekasino är en särskilt riskfylld spelform. Detta följer bl.a. av fast praxis från EU-domstolen och är alltså inte något som parterna behöver föra bevisning om. I promemorian Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 konstateras det

vidare med hänvisning till studier att onlinekasino har en särskilt nära koppling till spelproblem och överskuldsättning. Det är ostridigt i målet att omständigheter som bl.a. social isolering, ekonomisk osäkerhet och psykisk ohälsa är typiska riskfaktorer för problemspelande. I promemoriorna *Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19* och *Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19* framhölls det att coronapandemin innebar en ökad risk för arbetslöshet, sjukskrivningar, ekonomisk osäkerhet och psykisk ohälsa. Mot den bakgrunden bedömde regeringen att det fanns ett behov av att tillfälligt stärka spelarskyddet.

I promemorian *Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19* noterades det även att coronapandemin hade lett till ett minskat utbud av landbaserade spel (spel som inte tillhandahålls online) och att det, i kombination med social isolering och ekonomisk utsatthet, innebar en risk för att konsumenter i högre utsträckning än tidigare skulle söka sig till särskilt riskfyllda spelformer såsom onlinekasino. Det angavs även, med hänvisning till statistik från Skatteverket och Spelinspektionen, att det fanns indikationer på att kommersiellt onlinespel hade ökat den senaste tiden.

Regeringens bedömning att det förelåg ett behov av att stärka spelarskyddet med anledning av coronapandemin bekräftades vid remissförfarandet i april och maj 2020 av flera remissinstanser, bl.a. Folkhälsomyndigheten och flera andra medicinska expertorgan.

I promemoriorna *Förlängd giltighet av förordningen om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19* och *Fortsatt behov av spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19* framhölls det att coronapandemin kunde medföra ökade risker för spelproblem. Med anledning av den fortsatta smittspridningen och de då rådande restriktionerna konstaterades det i promemoriorna att det fanns ett behov av att

förlänga de tillfälliga spelarskyddsåtgärderna. Även den bedömningen bekräftades vid remitteringen av förslagen.

Att det förelåg ett behov av att stärka spelarskyddet med anledning av spridningen av covid-19 bekräftas även av uppföljningar och vetenskapliga studier som har redovisats i promemoriorna och remissvaren. Exempelvis redovisades det i promemorian *Fortsatt behov av spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19*, med hänvisning till olika studier av bl.a. Folkhälsomyndigheten, Lunds universitet och Konsumentverket, hur spridningen av covid-19 hade påverkat förekomsten av spelproblem.

Att det vid tiden för antagandet av förordningen fanns ett behov av ett förstärkt spelarskydd med anledning av pandemin var också något som påtalades från forskarhåll under våren 2020. Att det fanns fog för bedömningen att spelarskyddet behövde stärkas med anledning av pandemin har även bekräftats i efterhand i forskningsstudier.

De tillfälliga spelansvarsåtgärderna är ämnade att vara förebyggande skyddsåtgärder

De tillfälliga spelansvarsåtgärderna är förebyggande åtgärder som har motiverats av själva risken för ökat problemspelande. Redan av det skälet bestrids det att staten, såsom Videoslots tycks vilja göra gällande, behöver leda i bevis att riskerna har förverkligats i form av ökat spelande eller en konstaterad ökning av problem kopplade till spelandet.

Som flera remissinstanser framhöll vid beredningen av Förordningen var situationen som omgav pandemin unik. Detta medförde att det vid tiden för antagandet och förlängningarna av Förordningen saknades forskningsdata om pandemins specifika effekter på spelandet i Sverige.

Av den unionsrättsliga försiktighetsprincipen följer att medlemsstaterna under sådana förhållanden inte endast har rätt, utan även är skyldiga, att vidta förebyggande skyddsåtgärder för bl.a. folkhälsan utan att behöva vänta på att det fullt ut visas att riskerna faktiskt förekommer och hur allvarliga de är. Försiktighetsprincipen är en allmän unionsrättslig princip. De närmare förutsättningarna för att vidta försiktighetsmått vid ett osäkert läge har enligt EU-domstolens praxis varierat beroende på det specifika området i fråga. Som allmän utgångspunkt kan dock sägas gälla att försiktighetsprincipen är tillämplig när vetenskapliga belägg är ofullständiga, inkonklusiva eller osäkra och det finns indikationer genom preliminär, saklig och vetenskaplig utvärdering att det finns skäligen grund till oro att de potentiellt riskfyllda effekterna på t.ex. människors hälsa kan vara oförenliga med den skyddsnivå som valts.

Försiktighetsprincipen har en särskild betydelse på folkhälsoområdet. EU-domstolen har i sin praxis således framhållit att skyddet för folkhälsan är det enskilt viktigaste intresset vid tillämningen av de unionsrättsliga principerna om fri rörlighet och att det i princip ska ges företräde över ekonomiska intressen vid prövningen av hinder i den fria rörligheten. Det innebär att, vid ett osäkert forskningsläge, långtgående åtgärder till skydd för folkhälsan i regel anses förenliga med unionsrätten även om det senare, med facit i hand, skulle visa sig att mindre restriktiva åtgärder hade uppnått samma mål. Det gäller särskilt, som i det här fallet, när det endast är fråga om en tillfällig begränsning av den fria rörligheten för tjänster.

Med hänsyn till de risker som identifierats och den osäkerhet som har funnits beträffande pandemins effekter på spelandet i Sverige vid tiden för antagandet av Förordningen och dess förlängningar har det varit befogat att införa de tillfälliga spelansvarsåtgärderna som en förebyggande skyddsåtgärd för folkhälsan. Regeringen har alltså inte behövt avvakta att det fullt ut visats att de befarade riskerna faktiskt förekommer eller att skadliga effekter på folkhälsan kunnat konstaterats innan de tillfälliga spelarskyddsåtgärderna genomfördes.

Som bl.a. framhålls i Coronakommissionens slutbetänkande är det även nu allt för tidigt att dra några mer bestämda slutsatser om pandemin och dess följdverkningar på det svenska samhället. Det gäller även pandemins effekter på spelmarknaden. Det som framkommit om pandemins effekter på samhället och på spelmarknaden ger dock starkt stöd för regeringens slutsats att det förelåg ett behov av att tillfälligt stärka spelarskyddet med anledning av pandemin. Staten vill här peka på bl.a. följande.

Covid-19 har klassats som en samhällsfarlig sjukdom och dess spridning har utsatt det svenska samhället och människors liv för stora påfrestningar. Utöver direkta konsekvenser i form av sjukdom och dödsfall har pandemins följdverkningar på svensk ekonomi och arbetsmarknad varit omfattande. Exempelvis har ett stort antal personer blivit arbetslösa, varslats om uppsägning eller permitterats. Arbetsförmedlingen konstaterade under sommaren 2020 att förloppet sedan inledningen av mars 2020 hade varit mycket hastigt och av ett slag som aldrig tidigare hade setts. Coronaviruset och de åtgärder som vidtagits för att bekämpa det har också gripit in i många andra aspekter av människors liv – de har drabbat inte bara hälsa och försörjning, utan också umgänget med anhöriga och vänner. Studier har även visat att psykisk ohälsa har ökat under pandemin.

Studier på spelområdet ger vidare stöd för att spelandet och spelproblemen har ökat i vissa grupper under pandemin, särskilt bland personer som redan har haft viss risk för spelproblem och bland personer med problemspelande. Det finns även stöd för att graden av spelproblem har ökat hos dem som redan hade ett problemspelande eller som blev arbetslösa eller drabbades av inställda fritidsaktiviteter under pandemin. Som framhålls i de studier som genomförts är det dock alltför svårt att dra några definitiva slutsatser om hur coronapandemin har påverkat spelmarknaden och förekomsten av problemspelande samt vilka effekter de tillfälliga spelansvarsåtgärderna har haft.

När det sedan gäller frågan om omsättningen inom onlinekasino har ökat vill staten peka på följande. Underlag från bl.a. Spelinspektionen talar för att det skedde en ökning inom kommersiellt onlinespel i pandemins inledningsfas. Senare uppföljningar

av utvecklingen på spelmarknaden under pandemin visar att omsättningen på spelmarknaden som helhet har varit stabil under den period som den tillfälliga förordningen har varit i kraft. Kommersiellt onlinespel och vadhållning har dock haft ökad omsättning under stora delar av perioden samtidigt som andra licenskategorier, i huvudsak landbaserade spelformer, haft en svagare utveckling. Det finns också indikationer på att det skett en förflyttning av spelande till kommersiellt onlinespel.

Staten vill dock understryka att frågan om omsättningen inom onlinekasino har ökat inte på något sätt är avgörande för de bedömningar som ska göras i målet.

Förordningen, och dess förlängningar, har motiverats av att följdverkningarna av coronaviruset har bedömts medföra en ökad risk för spelproblem. Som Folkhälsomyndigheten framhållit i sitt remissvar över promemorian Reviderade förslag för ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19, finns det, oavsett om omsättningen för nätkasinon ökar eller minskar, risk att grupper som drabbas negativt i form av t.ex. isolering eller permittering kan vara extra utsatta för risken för spelproblem. Risken för problemspelande behöver därmed inte primärt vara kopplad till den totala volymen spelande.

Vad som har framkommit talar starkt för slutsatsen att förhållandena under pandemin har ökat riskerna för spelproblem. Även om något orsakssamband inte kan fastställas har dock studier påvisat ett samband mellan en ökad risk för spelproblem och olika faktorer som helt eller delvis har infunnit sig under pandemin. Detta talar starkt för slutsatsen att förhållandena under pandemin har ökat riskerna för spelproblem. Som staten påpekat ovan är inte bedömningen i målet avhängig vilka risker eller skadliga konsekvenser man i efterhand kan konstatera att pandemin faktiskt har fört med sig. Dessa fynd ger dock i efterhand stöd för att det var befogat att befara att pandemin skulle medföra ökade risker för problemspelande. Staten vill här peka på följande.

Som staten angett ovan framgår det av Folkhälsomyndighetens studier Spel om pengar och hälsa i spåren av covid-19 och Swelogs 2021 att onlinekasino var den spelform online som ökade klart mest under pandemin.

I samma riktning talar undersökningen Spelvanor online som genomfördes i maj 2021 på uppdrag av Spelinspektionen där knappt var femte person som spelat det senaste kvartalet uppgav att de spelade mer online (bl.a. på onlinekasino) under pandemin än innan. Man kan alltså konstatera att spelandet på den särskilt riskfyllda spelformen onlinekasino har ökat. Redan det förhållandet medför, med hänsyn till de risker som onlinekasino ostridigt innebär, att risken för spelproblem har ökat under pandemin.

En annan känd riskfaktor för problemspelande är arbetslöshet. Av Statistiska centralbyråns (SCB) årliga arbetskraftsundersökning för 2020 framgår att coronapandemin gjorde ett tydligt avtryck på arbetsmarknaden. I undersökningen konstaterar SCB att 2020 hade den högsta arbetslösheten sedan finanskrisen 2010, att sysselsättningsgraden minskade för första gången sedan 2010 och att man såg den största minskningen av antalet arbetade timmar mellan två år sedan mätningarna började 2001, samt att detta framför allt hade drabbat branscher som var särskilt påverkade av restriktioner till följd av pandemin.

I Folkhälsomyndighetens fördjupade studie om utvecklingen av spelproblem under coronapandemin kunde myndigheten se ett tydligt samband mellan just den ökade arbetslösheten och ökad grad av spelproblem.

I promemorian Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 konstaterade regeringen att det fanns en risk för att ”de allvarliga ekonomiska konsekvenser som följer i spåren av coronapandemin med ökad risk för arbetslöshet [...] ökar risken för psykisk ohälsa, men också spelproblem.” I efterhand kan man alltså konstatera att regeringen fick rätt. Detta bekräftar att det var befogat att befara ökade risker för spelproblem till följd av pandemin och således befogat att tillfälligt förstärka spelarskyddet.

I samma riktning talar sambandet mellan en ökad grad av spelproblem och ekonomiska svårigheter under pandemin, som Folkhälsomyndigheten har pekat på i sin fördjupade

analys. Av analysen framgår att ökade spelproblem under pandemin år 2020 ledde till att personer som tidigare hade klarat att betala sina löpande utgifter i större utsträckning än tidigare fick svårt att klara sin ekonomi och behövde ta snabblån för att klara sig. Nästan var tredje person som fick förvärrade spelproblem under pandemin hade svårigheter att klara de löpande utgifterna och en av sex i den gruppen hade tagit snabblån vid ett eller flera tillfällen under pandemin. Folkhälsomyndigheten har inte sett ett motsvarande samband vid sina befolkningsstudier 2015 och 2018. Det bekräftar därmed det riktiga i regeringens bedömning att förändringar i samhället med anledning av pandemin kunde innebära ökade risker för konsumenterna på spelområdet.

Spridningen av sjukdomen covid-19 och restriktioner och uppmaningar om social distansering till följd av pandemin medförde även att många fritidsaktiviteter ställdes in under pandemin. Folkhälsomyndigheten konstaterar i sin studie avseende 2020 att det finns ett tydligt samband mellan inställda fritidsaktiviteter och ökade spelproblem. Även detta talar för att det har funnits fog för att införa de tillfälliga spelansvarsåtgärderna i den uppkomna situationen.

I promemorian Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19 pekade regeringen på att pandemin medförde ökad social isolering vilket kunde leda till risker för problemspelande samt att konsekvenserna av coronapandemin kunde öka risken för psykisk ohälsa samt spelproblem. Även dessa farhågor har bekräftats i Folkhälsomyndighetens fördjupade analys av utvecklingen av spelproblem kopplade till spridningen av covid-19. Myndigheten konstaterar där att man från tiden före pandemin till första halvåret under pandemin kunde se att känslan av ensamhet hade ökat mer bland dem som hade känt sig ensamma i ökad utsträckning före pandemin. Myndigheten såg i den studien även en förskjutning mot en generellt sämre psykisk hälsa under pandemins inledning. Myndigheten kunde koppla både den ökade graden av upplevd ensamhet och ökad psykisk ohälsa till ökade spelproblem.

Detta bekräftas även i en internationell vetenskaplig artikel där forskarna pekade på att social isolering, oro och ekonomisk osäkerhet till följd av spridningen av covid-19 kunde medföra en ökad risk för problemspelande på internet.

Sammantaget kan man alltså i efterhand konstatera att regeringens farhågor om ökade risker för problemspelande till följd av pandemin har besannats.

De tillfälliga spelansvarsåtgärderna är proportionerliga

Åtgärderna är ägnade att säkerställa förverkligandet av syftet och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa målsättningar

Proportionalitetskravet kan sammanfattas så att en nationell begränsning i den fria rörligheten ska vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och detta mål ska inte kunna uppnås genom en mindre långtgående åtgärd. Prövningen av om en ifrågasatt åtgärd uppfyller unionsrättens krav på proportionalitet varierar beroende på bl.a. det politikområde som åtgärden rör. I det här fallet måste alltså proportionalitetsbedömningen ta sin utgångspunkt i det stora utrymmet för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har på spelområdet. Vid proportionalitetsbedömningen måste det även beaktas att Förordningen har antagits till skydd för bl.a. folkhälsan, vilket är det enskilt viktigaste intresset vid tillämpningen av de unionsrättsliga principerna om fri rörlighet. Vidare måste det beaktas att åtgärderna har vidtagits i en situation där det funnits anledning att agera i enlighet med försiktighetsprincipen. Det anförda inverkar på proportionalitetsbedömningen. Även om Förordningens inskränkningar i den fria rörligheten måste vara proportionerliga har staten i den aktuella situationen haft ett utomordentligt stort utrymme att vidta de åtgärder som bedömts nödvändiga för att skydda folkhälsan på spelområdet med anledning av pandemin och dess följdverkningar i Sverige. Bedömningen av åtgärdernas proportionalitet måste också relateras till förhållandena vid tidpunkten för antagandet och förlängningarna av Förordningen. De tillfälliga spelansvarsåtgärderna kan därmed anses förenliga med unionsrätten även om det senare, med facit i hand,

skulle visa sig att de befarade riskerna för ökat problemspelande inte förverkligats eller att åtgärderna faktiskt inte fick den tilltänka effekten.

Mot den bakgrunden vill staten framhålla följande vid bedömningen av de tillfälliga spelansvarsåtgärdernas proportionalitet.

Förordningen har syftat till att stärka konsumentskyddet och skyddet för folkhälsan, detta är inte ifrågasatt i målet. Det är även ostridigt att åtgärderna inte är diskriminerande.

Vidare står det klart att spelproblem är en folkhälsofråga. Spelproblem kan medföra allvarliga konsekvenser, inte bara för personen som är drabbad utan även för personer i omgivningen och för samhället i stort. Det kan handla om problem som är psykiska, fysiska, sociala och ekonomiska. Det står också klart att olika spel innebär olika risker samt att onlinespel har en särskilt hög riskpotential. Mot den bakgrunden är ett viktigt område för förebyggande arbete och reglering att försöka agera mot det som höjer riskpotentialen i spelen.

De tillfälliga spelansvarsåtgärderna utgör en integrerad del av den svenska spelregleringen, bygger på iakttagelser och bedömningar som låg till grund för spellagen och motiveras av samma skäl av tvingande allmänintresse. Föreskrifterna utgör en tillfällig skärpning av de redan befintliga bestämmelserna om insättningsgränser, bonuserbudanden och inloggningstid och syftar — liksom dessa bestämmelser — till att begränsa sådana inslag som höjer riskpotentialen i spel. Åtgärderna bidrar därför på ett systematiskt och sammanhängande sätt till att stärka spelarskyddet.

Av betydelse för proportionalitetsbedömningen är vidare att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna har varit förebyggande åtgärder som syftat till att motverka risker för ökade spelproblem i en mycket allvarlig situation som saknat motstycke, där det funnits anledning att agera skyndsamt och i enlighet med försiktighetsprincipen.

Forskning som hittills genomförts på det här området indikerar dock att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna kan ha haft en positiv effekt och bidragit till att motverka de ökade riskerna för problemspelande med anledning av coronapandemin.

Regeringen har därtill gjort noggranna avvägningar i fråga om hur långtgående begränsningarna måste vara för att uppnå det eftersträvade syftet och avstått från ännu mer ingripande alternativ. Flera remissinstanser, däribland Folkhälsomyndigheten, föreslog mer långtgående åtgärder än de som regeringen beslutade om, t.ex. totalförbud för bonuserbjudanden. Det kan också konstateras att insättningsgränsen om 5 000 kr per vecka (dvs. 20 000 kr per månad) är förhållandevis högt satt och överstiger den gräns om 10 000 kr per månad som utlöser licenshavarens omsorgsplikt enligt 11 kap. 5 § spelförordningen. I sammanhanget kan vidare noteras att ett flertal andra länder har vidtagit åtgärder för att begränsa riskerna på spelmarknaden under pandemin.

De tillfälliga spelansvarsåtgärderna tar också sikte på sådana inslag i spelen, respektive marknadsföringen av spel, som anses särskilt riskfyllda. Regeringen har vidare, efter beaktande av remissinstansernas synpunkter, avgränsat åtgärderna till de mest riskfyllda spelformerna, dvs. kommersiellt onlinespel och spel på statliga värdeautomater på andra platser än på ett kasino.

Därutöver bör vid proportionalitetsbedömningen beaktas att Förordningen endast har gällt under en begränsad tidsperiod och att behovet av skyddsåtgärderna succesivt har omprövats av regeringen. Förordningen har alltså redan inledningsvis varit tidsbegränsad och sedan successivt förlängts under begränsade tidsperioder för att regeringen och myndigheterna skulle kunna följa utvecklingen och ta ställning till behovet av skyddsåtgärder med anledning av pandemins följdverkningar.

Det kan här också noteras att regeringen har betonat att spelansvarsåtgärderna inte skulle gälla längre än nödvändigt med hänsyn till den aktuella situationen. Regeringen

har bl.a. stannat för att inte förlänga Förordningen efter den 14 november 2021. Därefter konstaterades en ökning av antalet fall av covid-19 i Sverige och till följd av det återinfördes flera smittskyddsåtgärder. Mot den bakgrunden konstaterades det i promemorian Nya spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 att riskerna i form av bl.a. ökad psykisk ohälsa, ekonomisk stress, social isolering i hemmet och ökat spelande på spel med hög riskpotential, som låg till grund för Förordningen, åter gjorde sig gällande. Regeringen såg därför i januari 2022 ett behov av att på nytt kunna tillfälligt stärka spelarskyddet. I promemorian Nya spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 angavs det dock att så endast skulle ske om det vara nödvändigt med hänsyn till den aktuella situationen. Vid den bedömningen skulle hänsyn särskilt tas till rådande restriktioner och rekommendationer som kunde öka risken för social isolering och ökad psykisk ohälsa. Efter remittering av förslaget och utifrån en bedömning av det rådande läget fann regeringen det inte var nödvändigt att införa åtgärderna.

Vid proportionalitetsbedömningen ska också beaktas att regeringen genom remissförfaranden har inhämtat synpunkter på Förordningen och dess förlängningar från berörda myndigheter och intressenter. Regeringen har också gett flera myndigheter särskilda uppdrag att följa upp coronapandemins och de tillfälliga spelansvarsåtgärdernas effekter på spelmarknaden. Det som därvid framkommit vid remitteringen och beredningen av de tillfälliga spelansvarsåtgärderna har bekräftat att de vidtagna åtgärderna har varit proportionerliga.

Vid en helhetsbedömning av omständigheterna kring antagandet och förlängningen av Förordningen är det tydligt att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna uppfyller unionsrättens krav på proportionalitet. Någon överträdelse av unionsrätten har därmed inte förekommit.

Som staten pekat på i svaromålet har regeringen vid beredningen av Förordningen bl.a. beaktat hur andra medlemsstater inom EU har hanterat motsvarande folkhälsoproblem. Detta visar, enligt staten, en god vilja att lojalt följa unionsrätten. Hur andra länder har

tolkat sitt mandat enligt unionsrätten att vidta åtgärder på ett område är också något som EU-domstolen har fäst avseende vid när man prövat medlemsstaternas unionsrättsliga skadeståndsansvar. Det finns därför skäl att här beröra den frågan.

Spelinspektionen har på uppdrag av Justitiekanslern kartlagt vilka åtgärder övriga medlemsländer i EU/EES och Storbritannien har vidtagit för att begränsa riskerna på spelmarknaden med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

Sammanställningen visar att Finland, Frankrike, Lettland, Malta, Norge och Spanien har infört särskilda regler eller andra bindande restriktioner för onlinespel med anledning av coronapandemin. Några av dessa länder har i likhet med Sverige infört insättnings- och förlustgränser, bl.a. har så skett i våra nordiska grannländer Finland och Norge. I Tyskland har man inte infört några tillfälliga åtgärder med anledning av pandemin men har däremot en permanent insättningsgräns för vissa spelformer. Ingen av dessa regleringar har bedömts stå i strid med den unionsrättsliga principen om fri rörlighet för tjänster.

Av kartläggningen framgår vidare att flera av de länder som inte har infört regleringar med anledning av coronapandemin, har sett ett behov av att utfärda riktlinjer angående insättningsbegränsningar på onlinespel (Belgien) eller införa andra spelansvarsåtgärder med anledning av pandemin (Storbritannien).

Bemötande av Videoslots påstående om försämrade kanaliseringsgrad

Enligt Videoslots riskerar de tillfälliga spelansvarsåtgärderna att leda till att spelare i ökad utsträckning söker sig till aktörer som verkar utanför den svenska spelregleringen. Bolaget har även gjort gällande att myndigheterna saknar effektiva verktyg för att motverka en sådan negativ effekt på kanaliseringen. Dessa förhållanden saknar dock enligt staten självständig betydelse för bedömningen av Förordningens förenlighet med unionsrätten. Det framgår av EU-domstolens praxis.

Det bör också betonas att kanalisering inte är ett mål i sig med den svenska spelregleringen, utan endast ett av flera medel för att uppnå de övergripande syftena om bl.a. starkt spelarskydd. För det fall det skulle föreligga en verklig konflikt mellan ett behov av stärkta skyddsåtgärder och eventuella effekter på kanaliseringsgraden är det fråga om en avvägning mellan olika intressen som det ankommer på lagstiftaren att göra. Enligt unionsrätten faller den sortens överväganden inom medlemsstaternas utrymme för skönmässig bedömning.

Vidare ger uppgifter från bl.a. Spelinspektionen och Statskontoret inte stöd för att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna har försämrat kanaliseringsgraden. Tvärtom konstaterar Statskontoret att åtgärderna totalt sett inte har påverkat kanaliseringsgraden negativt. Kanaliseringsgraden i Sverige framstår också som hög vid en internationell jämförelse. Den har uppskattats till mellan 85 och 88 procent under åren 2019–2021.

Dessutom har regeringen och myndigheter vidtagit åtgärder för att säkerställa att enbart spelföretag med licens tillhandahåller spel i Sverige. Exempelvis har Spelinspektionen fått i uppdrag att genomföra och redovisa resultatet av åtgärder mot olicensierat spel. Av myndighetens slutrapport Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset av den 17 augusti 2020, framgår bl.a. att förbuds föreläggande har meddelats och polisanmälningar gjorts i 23 ärenden. Internationell samverkan med spelmyndigheter i andra länder pågår också. Vidare uttalas i rapporten att Spelinspektionen även fortsättningsvis kommer att prioritera arbetet mot olicensierat spel. I lagrådsremissen En förstärkt spelreglering och departementspromemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29) lämnas också ett antal förslag som syftar till att motverka olovlig spelverksamhet. Regeringen och de nationella myndigheterna har således verktyg för att se till att regelverket respekteras samt bedriver ett aktivt arbete i det avseendet.

Bemötande av Videoslots påstående att ändamålen i stället kan uppnås genom licenshavarnas omsorgsplikt och Spelinspektionens tillsyn.

Inledningsvis vill staten framhålla att medlemsstaterna som utgångspunkt är fria att bestämma hur skyddet för spelare konkret ska utformas. Att det kan finnas andra medel för att uppnå målet eller att andra medlemsstater har valt helt andra skyddssystem påverkar därför inte bedömningen av om en reglering är förenlig med unionsrätten.

Det bestrids att skyddsändamålen med Förordningen hade kunnat uppnås med mindre ingripande åtgärder på det sätt som Videoslots påstår.

Det framstår enligt staten som uppenbart att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna är ägnade att säkerställa en högre skyddsnivå än vad som kunde tillgodoses genom enbart de befintliga reglerna om spelansvar. I promemorian *Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19* konstaterades det vidare att de åtgärder som branschen vidtagit inte var tillräckliga för att hantera de ökade riskerna på spelområdet och att ytterligare insatser därför var nödvändiga. Härvid kan också framhållas att det spelande som förhindras genom den tillfälliga insättningsgränsen om 5 000 kr är spelande som redan enligt det befintliga regelverket betraktats som ett potentiellt problemspelande och därför har utlöst omsorgsplikten enligt spellagen. Om Videoslots påstående att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna har lett till minskade insättningar är riktigt, innebär det att åtgärderna har varit effektiva för att motverka sådant problematiskt spelande. Videoslots argument att det befintliga regelverket var tillräckligt motsägs alltså av bolagets eget påstående om skada till följd av införandet av de tillfälliga spelansvarsåtgärderna.

Det är inte en klar överträdelse av unionsrätten

För det fall tingsrätten skulle anse att antagandet av Förordningen och/eller dess förlängning har inneburit en överträdelse av artikel 56 FEUF är det i vart fall inte fråga

om en sådan klar överträdelse som kan medföra skadeståndsansvar för staten. För skadeståndsansvar vid fel i samband med författningsgivning är det inte tillräckligt att regeringen missbedömt sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett sätt som innebär en överträdelse av unionsrätten. Det måste vara fråga om en uppenbar och allvarlig missbedömning av gränserna för statens skönsmässiga utrymme.

Det är sällan fråga om en sådan uppenbar och allvarlig missbedömning när det handlar om de allmänt hållna fördragsbestämmelserna om de fria rörligheterna. Det gäller i synnerhet på spelområdet, där medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning är särskilt stort. Utrymmet för inskränkningar på detta område kan inte betraktas som klart avgränsat. Mot den bakgrunden och med beaktande av omständigheterna vid antagandet och förlängningen av Förordningen kan regeringens bedömning av handlingsutrymmet knappast anses som en sådan tillräckligt klar överträdelse som kan medföra skadeståndsansvar för staten.

Videoslots har inte visat skada eller direkt orsakssamband

Videoslots har inte styrkt ett direkt orsakssamband

Av EU-domstolens praxis följer att ett direkt orsakssamband förutsätter att en överträdelse av unionsrätten är den avgörande orsaken till skadan samt att sambandet är adekvat. Det följer av EU-domstolens praxis att detta är ett förhållandevis strängt krav. Förordningen har inneburit begränsningar för aktörer som haft licens för kommersiellt onlinespel. Inför antagandet och förlängningarna av Förordningen noterade regeringen i promemoriorna att åtgärderna kunde medföra att licenshavarnas intäkter tillfälligt minskade. Även om det i dagsläget inte går att fastställa vilken effekt Förordningen har haft finns det, som staten lyft fram ovan, omständigheter som tyder på att Förordningen faktiskt har bidragit till att stärka spelarskyddet och motverka förekomsten av problemspelande. Mot den bakgrunden är det inte otänkbart att de tillfälliga spelansvarsåtgärderna kan ha påverkat licenshavarnas intäkter. Detta är dock

inte tillräckligt för att det ska vara styrkt att det föreligger ett direkt orsakssamband mellan Förordningen och den av Videoslots angivna skadan.

Bedömningen av vilka effekter pandemin och Förordningen har haft på spelandet och förekomsten av spelproblem i Sverige är ytterst komplex. Som staten redogjort för ovan har både Folkhälsomyndigheten och Spelinspektionen konstaterat att det inte i dagsläget går att fastställa vilka effekter pandemin eller de tillfälliga spelansvarsåtgärderna har haft på spelandet i Sverige. Den bilden bekräftas av [REDACTED] sakkunnigutlåtande. Några säkra slutsatser om kausalsamband eller Förordningens effekter kan alltså inte dras än. De svårigheter som finns i detta avseende innebär ofrånkomligen att Videoslots inte, på det sätt som krävs, kan anses ha styrkt ett direkt orsakssamband mellan de tillfälliga spelansvarsåtgärderna och den av bolaget angivna skadan.

Till detta kommer att det är svårt att uttala sig om hur Videoslots resultatutveckling hade sett ut under den aktuella perioden, Förordningen förutan. Här bör man bl.a. beakta att utvecklingen av spel via internet och andra former av digitala medier är komplex och föremål för snabba förändringar till exempel vad gäller spelvanor, spelerbjudanden och tekniska lösningar. Den svenska spelmarknaden har också präglats av flera förändringar de senaste åren. Marknaden omreglerades så sent som 2019 vilket medförde ett ökat antal aktörer och ökad konkurrens. Ett år efter omregleringen utbröt coronapandemin som i sig innebar mycket stora samhällsförändringar. Det framstår som vanskligt att under dessa förhållanden göra antaganden hur situationen hade sett ut för ett enskilt bolag om Förordningen inte hade införts. Alternativa förklaringar till den av bolaget angivna resultatutvecklingen är därmed möjliga.

Det underlag som Videoslots har lagt fram till stöd för sin talan i denna del är vidare inte tillräckligt för att ett direkt orsakssamband ska vara styrkt. Det bör i detta sammanhang noteras att Aderio i sitt värderingsutlåtande endast har angett att Aderio ”inte tagit del av några fakta eller omständigheter, utöver den effekt som förordningen

haft på A-kunder, som annars kan ha orsakat det minskade spelandet [statens kursivering]”. Till det kommer att varken kategoriseringen av olika kunder (A- och B-kunder) eller de övriga uppgifter som presenterats i bolagets skadeberäkning ger tillräckligt underlag för en bedömning av hur stor del av bolagets intäkter som faktiskt berörs av insättningsbegränsningen om 5 000 kr per vecka. Än mindre finns någon bevisning om de eventuella effekterna av begränsningarna avseende bonus och inloggningstid. I Aderios skadeberäkning anges därtill att Videoslots på grund av ”vissa tekniska problem” inte fullt ut har följt den tillfälliga spelansvarsförordningens insättningsbegränsning om 5 000 kr. Hur många kunder som har berörts av detta framgår inte av Aderios rapport.

Av Spelinspektionens beslut den 26 januari 2021 framgår även att Videoslots, i strid med Förordningen, har låtit spelare kringgå insättningsgränsen genom en funktion som gjort det möjligt för spelare att ångra vinstuttag och återföra pengarna till sitt spelkonto. Dessa brister i regelefterlevnaden kan ha påverkat förordningens genomslag i förhållande till Videoslots. Det väcker frågor om, och i så fall i vilken utsträckning, förordningen har förorsakat bolaget skada.

Sammanfattningsvis har Videoslots inte styrkt att det föreligger ett direkt orsakssamband mellan antagandet och/eller förlängningarna av Förordningen och en eventuell utebliven vinst för bolaget. Under alla förhållanden har bolaget inte styrkt att det föreligger ett direkt orsakssamband i förhållande till hela den påstådda skadan. Videoslots har inte styrkt att bolaget har lidit skada eller att den uppgår till yrkat belopp. Videoslots har inte heller styrkt att bolaget lidit den angivna skadan eller att den uppgår till yrkat belopp.

De uppgifter om insättningar, insatser, antal kunder, kostnader m.m. som har legat till grund för Videoslots beräkning av den påstådda skadan kan inte vitsordas. Staten noterar även att Videoslots tidigare har utgått från delvis andra beräkningssätt och antaganden vid beräkningen av sin skada, och då kommit fram till lägre uteblivna intäkter. Videoslots har i denna del bl.a. åberopat handlingar benämnda ”Underlag för

skadeberäkning”. Underlaget består av Exceldokument som sammanställts av Videoslots finanschef [REDACTED] och andra inte namngivna anställda inom bolaget. Som påpekats i svaromålet saknar dessa dokument helt bevisvärde. Videoslots har som bevisning i denna del också åberopat två värderingsutlåtanden från Aderio. Det framgår av utlåtandena att de bl.a. bygger på underlag för Videoslots svenska kunder för perioden från den 1 januari 2019 till den 28 februari 2022 (Kundunderlaget), uppgifter om utfall för totala intäkter för Videoslots svenska verksamhet i mars 2022 (Utfall mars 2022) samt sammanställning av marknadsföringskostnader för Videoslots svenska verksamhet från januari 2019 till mars 2022. Det saknas närmare uppgifter om vad detta underlag består av samt vem som tillhandahållit eller sammanställt det. Det går därmed inte att bedöma underlagets vederhäftighet och kvalité, vilket även påverkar värderingen av de slutsatser som dras på grundval av underlaget. Värderingsutlåtandena har således ett lågt bevisvärde.

Det föreligger också diskrepanser mellan uppgifterna i Exceldokumenterna och värderingsutlåtandena, vilket ger ytterligare skäl att ifrågasätta underlagens tillförlitlighet. Redan med hänsyn till det ovan anförda har Videoslots inte styrkt sitt påstående om utebliven vinst. Vidare bygger påståendet om utebliven vinst, samt den närmare beräkningen av denna, på ett antal antaganden vars riktighet kan ifrågasättas. Mot bakgrund av dessa brister i skadeberäkningen kan Videoslots inte anses ha styrkt den angivna skadan.

UTREDNING

På Videoslots begäran har vittnesförhör hållits med vittnet tillika partssakkunnige [REDACTED], chefsjurist på Videoslots, vittnet [REDACTED], f.d. finanschef på Videoslots, vittnet [REDACTED], f.d. marknadsföringschef på Videoslots, samt med partssakkunnige [REDACTED] doktor i psykologi och partssakkunnige [REDACTED].

På statens begäran har vittnesförhör hållits med partssakkunnige [REDACTED], överläkare på Beroendecentrum i Malmö och professor i beroendemedicin vid Lunds universitet.

Parterna har även åberopat omfattande skriftlig bevisning.

DOMSKÄL

Inledande anmärkningar

I målet prövas statens skadeståndsansvar på grund av påstådd överträdelse av artikel 56 FEUF som avser rätten till fri rörlighet för varor och tjänster. Utgångspunkten för Videoslots talan och den initialt centrala frågan i målet är om antagandet, förlängningarna och tillämpningen av Förordningen, tillsammans eller var för sig, har inneburit en inskränkning av den fria rörligheten för tjänster i strid med artikel 56 FEUF. Det är denna fråga som tingsrätten kommer att pröva först. Om tingsrätten finner att en överträdelse har skett blir det aktuellt att pröva frågan om den påstådda överträdelsen är tillräckligt klar för att medföra ett skadeståndsansvar för staten och i förekommande fall frågan om orsakssamband och övriga frågor om skada.

Föreligger en överträdelse av artikel 56 FEUF gentemot Videoslots?

Rättsliga utgångspunkter för tingsrättens prövning

Det följer av den s.k. Francovich-principen (se EU-domstolens dom den 19 november 1991, Francovich m.fl., i de förenade målen C-6/90 och C-9/90 EU:C:1991:428) att enskilda som lidit skada på grund av en stats överträdelser av EU-rätten har möjlighet att kräva och få skadestånd av staten. Tre kriterier måste vara uppfyllda för att staten ska kunna bli skadeståndsskyldig på unionsrättslig grund (se Francovich, punkt 43).

1. Staten ska ha överträtt en unionsrättslig regel som är avsedd att skapa rättigheter för enskilda.
2. Överträdelsen ska vara tillräckligt klar (allvarlig).
3. Det ska finnas ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den åberopade skadan.

Skadestånd kan i princip komma i fråga oavsett vilken sorts överträdelse det är fråga om och vilken statlig institution som orsakat skadan (se EU-domstolens dom den 5 mars 1996, *Brasserie du Pêcheur och Factortame*, i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 32 och dom den 30 september 2003, mål C-224/01, *Köbler*, EU:C:2003:513, punkt 31).

Enligt EU-domstolens praxis får den fria rörligheten på den inre marknaden inskränkas om de vidtagna åtgärderna är *icke-diskriminerande* och *kan motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset*. Därutöver krävs det att vidtagna åtgärder är *proportionerliga*. Med detta avses att åtgärderna är ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning (se bl.a. dom den 30 november 1995, *Gebhard*, C-55/94, EU:C:1995:411, punkt 37, i synnerhet beträffande inskränkning av den fria rörligheten för tjänster). Åtgärderna är endast ägnade att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om de verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet (se bl.a. dom den 8 september 2009 i *Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, punkt 61 och vidare dom den 10 mars 2009, *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, punkt. 55). Det ankommer på medlemsstaten att föra fram skäl för att inskränkningen är motiverad.

Artikel 56 FEUF har direkt effekt och syftar till att ge enskilda rättigheter (se bl.a. EU-domstolens dom den 3 december 1974, *van Binsbergen*, mål 33/74, EU:C:1974:131).

En överträdelse av den fria rörligheten för tjänster kan alltså i sig medföra en rätt till skadestånd. För att bedöma om en överträdelse föreligger måste tingsrätten bedöma rättsläget så som det såg ut vid tidpunkten för de påstådda skadegörande handlingarna, primärt genom att studera praxis från EU-domstolen. Den praxis som rör spelområdet får som utgångspunkt anses vara av särskilt intresse för prövningen i nu aktuellt mål.

EU-rättspraxis på spelområdet

Inledningsvis kan det konstateras att spelområdet inte har blivit föremål för harmonisering på unionsrättslig nivå. EU-domstolen har i ett flertal avgöranden prövat om enskilda medlemsstaters spellagstiftning är förenlig med EU-rätten och domstolens ställning i frågan har utvecklats genom åren.

I ett av de tidigaste rättsfallen på området, *Schindler*, betonade EU-domstolen att spel om pengar (lotterier som det var fråga om) är en tjänst av mycket speciell beskaffenhet och att det inte är möjligt att bortse från de moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter som finns i samtliga medlemsstater när det gäller lotterier, liksom andra spel om pengar. Det uttalades också att lotterier utgör incitament till utgifter som kan få skadliga konsekvenser för enskilda och för samhället. Domstolen konstaterade vidare att dessa speciella omständigheter berättigar att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda spelarna och mer allmänt, med beaktande av varje medlemsstatens sociala och kulturella särart, för att bevara ordningen i samhället, både vad gäller sättet att anordna lotterier och insatsernas storlek. (Se dom den 24 mars 1994, *Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119, punkt 59–60.) Medlemsländernas vida handlingsutrymme att reglera sina egna spelmarknader har därefter bekräftats i det finska målet *Läärä* (dom den 21 september 1999, *Läärä*, C-124/97, EU:C:1999:435) och ett flertal andra avgöranden. EU-domstolen har också, allt eftersom, förtydligat de krav som uppställs på den proportionalitetsbedömning som ska göras.

Genom avgörandena i de italienska spelmålen *Zenatti*, *Gambelli m.fl.* och *Placanica* underströk EU-domstolen bl.a. att en begränsning endast är tillåten om den verkligen tjänar syftet att minska spelmöjligheter. (Se dom den 21 oktober 1999, *Zenatti*, C-67/98, EU:C:1999:514, dom den 6 november 2003, *Gambelli m.fl.*, C-243/01, EU:C:2003:597 och dom den 6 mars 2007, *Placanica*, C-338/04, EU:C:2007:133.)

I avgörandet *Liga Portuguesa* från 2009 prövade EU-domstolen frågan om den portugisiska spellagstiftningen som förbjöd operatörer etablerade i andra medlemsstater, där de lagligen utför liknande tjänster, att erbjuda hasardspel i Portugal via internet stod i strid med artikel 49 EG (numera artikel 56 FEUF). I Portugal råder en allmän princip om förbud mot hasardspel. Staten har emellertid förbehållit sig möjligheten att låta ett särskilt organ anordna sådana spel. Organisationen för och anordnandet av dessa spel regleras av regeringen i förordning, inklusive storleken på insatserna m.m. Domstolen erinrade om att den i sin rättspraxis godtagit ett antal tvingande skäl av allmänintresse, bl.a. att skydda konsumenterna. Vidare uttalade domstolen att medlemsstaterna är fria att fastställa målsättningarna för sin politik i fråga om hasardspel och, vid behov, exakt fastställa den eftersträvade skyddsnivån. EU-domstolen fann lagstiftningen förenlig med unionsrätten. (Se *Liga Portuguesa*, punkt 4–5, 59 och 73.)

Det finns flera avgöranden som rör kravet att vidtagna åtgärder ska vara sammanhängande och systematiska för att verkligen uppnå det eftersträvade syftet. I rättsfallet *Stoss m.fl.* illustreras frågeställningen på ett tydligt sätt. I målet prövade EU-domstolen frågan om den nationella politiken var sammanhängande och systematisk fullt ut. Domstolen överlät inte prövningen, som den vanligtvis gör, till den nationella domstolen. Målen rörde tyska myndigheters beslut att vid äventyr av böter förbjuda verksamhet som bedrivs i syfte att möjliggöra eller underlätta för företag med hemvist i andra medlemsstater än Tyskland att anordna vadhållning och sporttävlingar. Tyskland hade vid den tidpunkten också ett statligt monopol avseende sportvadhållning och lotterier. Domstolen uttalade bl.a. följande av intresse.

Den omständigheten att en spelare kan komma att vända sig till olicensierade aktörer är inte tillräcklig för att ifrågasätta ett monopols förenlighet med unionsrätten. De berörda nationella myndigheterna måste inte, med hänvisning till målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende, nödvändigtvis kunna visa att det före monopolets inrättande har genomförts utredningar som visar att denna åtgärd är proportionerlig. Domstolen konstaterade dock att det tyska spelmonopolet inte var ägnat att på ett sammanhängande och systematiskt sätt uppnå syftena med lagstiftningen och uttalande att en nationell domstol med rätta kunde dra slutsatsen att den omständigheten att de behöriga tyska myndigheterna, vad avser hasardspel som inte omfattas av de statliga monopolen och som dessutom medför större risker för spelberoende än de spel som omfattas av monopolet, bedriver eller tolererar en politik som syftar till att främja dessa andra spel istället för att minska möjligheterna till spel. (Se EU-domstolens dom den 8 september 2010, Stoss m.fl., de förenade målen C-316/07, C-358/07, C-360/07, C-409/07 och C-410/07, EU:C:2010:504, punkt 87 och 107).

När det gäller proportionalitetsbedömningen i övrigt har EU-domstolen framhållit i avgörandet *Online Games* att den nationella domstolen måste göra en helhetsbedömning av omständigheterna kring antagandet och tillämpningen av en inskränkande lagstiftning. Tillvägagångssättet får inte vara statiskt, utan måste vara dynamiskt innebärande att den nationella domstolen måste beakta utvecklingen av omständigheterna efter denna lagstiftning (se dom den 14 juli 2017, *Online Games*, C-685/15, EU:C:2017:452, punkt 52–53). Av det senare avgörandet *Sporting Odds* följer vidare att det ankommer på en medlemsstat som har genomfört en inskränkande lagstiftning att anföra bevisning för att det föreligger syften som kan berättiga en inskränkning av en grundläggande frihet som skyddas av FEUF och att denna inskränkning är proportionerlig. I annat fall måste den nationella domstolen dra de nödvändiga konsekvenserna av en sådan brist. En medlemsstat kan dock inte anses ha underlåtit sin skyldighet att motivera en inskränkande bestämmelse om denna medlemsstat varken vid tidpunkten då bestämmelsen infördes i nationell lagstiftning eller vid tidpunkten då den nationella domstolen prövade bestämmelsen har lämnat en

konsekvensbedömning beträffande bestämmelsen. Den nationella domstolen måste alltså göra en helhetsbedömning av omständigheterna kring antagandet och tillämpningen av en inskränkande lagstiftning och inte enbart konstatera att någon tidigare utredning av en lagstiftnings verkningar inte har genomförts (se dom den 28 februari 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, punkt 60, 64 och 65).

Även regeringsrätten har i RÅ 2004 ref 95 sammanfattat EU-domstolens rättspraxis enligt följande. Under förutsättning att den nationella lagstiftningen bärs upp av sådana legitima syften som framgått av det nyss sagda – och vilka skall beaktas sammantagna – har alltså medlemsstaterna utomordentligt stor frihet att välja medlen för att uppnå målen.

Sammanfattningsvis konstaterar tingsrätten att medlemsstaterna ges ett stort utrymme att bestämma skyddsnivån och välja de medel som bedöms lämpliga för att uppnå den eftersträfvade nivån. EU-domstolen har godtagit långtgående inskränkningar av den fria rörligheten för tjänster om de verkligen är ägnade att uppnå de bakomliggande syftena. Det framgår vidare att inskränkningar av den fria rörligheten för tjänster kan motiveras av tvingande allmänintressen såsom skyddet för konsumenter och folkhälsoskäl. Proportionalitetsbedömningen måste vara dynamisk och innefatta en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Därtill framgår det att EU-domstolen i flera av de ovan refererade avgörandena konstaterat att spel bl.a. är förenat med höga risker för brott, risk för spelberoende och överdrivna spelutgifter, samt att hasardspel online (dvs. spel om pengar på nätet) är förenat med särskilda och högre risker än övriga spel.

Försiktighetsprincipen

Målet aktualiserar också frågan om den s.k. försiktighetsprincipens tillämpning. Det är en allmän unionsrättslig princip som kan inverka på proportionalitetsbedömningen i det enskilda fallet.

EU-domstolen har i ett nytt avgörande från den 5 december 2023, *BV Nordic Info*, som handlar om vidtagna åtgärder på folkhälsoområdet, konstaterat att det framgår av domstolens praxis att medlemsstaterna måste ha möjlighet att, när det råder ovisshet om hur det föreligger risker för människors hälsa och i vilken omfattning, med stöd av försiktighetsprincipen, vidta skyddsåtgärder utan att behöva invänta att det till fullo bevisas att dessa risker faktiskt föreligger. I synnerhet måste medlemsstaterna kunna vidta alla åtgärder som är ägnade att minimera en hälsorisk (se dom den 5 december 2023, *BV Nordic Info*, C-128/22, EU:C:2023:951, punkt 65). För det fall medlemsstaterna vidtar restriktiva åtgärder av folkhälsoskäl måste de kunna lägga fram lämplig bevisning, redovisa att de verkligen har gjort en bedömning av åtgärdernas lämplighet, nödvändighet och proportionalitet, och lämna uppgifter som stöder deras argument. En sådan bevisbörda kan dock inte sträcka sig så långt att behöriga nationella myndigheter konkret måste visa att ingen annan upptänklig åtgärd gör det möjligt att uppnå det legitima mål som eftersträvas under samma villkor. För liknande resonemang se också avgörandet *Robert Roos m.fl.* som rörde frågan om Europaparlamentets krav på att alla som önskade få tillträde till parlamentets byggnader var tvungna att uppvisa covidintyg, vilket enligt sökandena i målet utgjorde en inskränkning i den fria rörligheten (EU-tribunalens dom den 27 april 2022, *Robert Roos m.fl. mot Europaparlamentet*, T-710/21, EU:T:2022:262). Tribunalen fann mot bakgrund av parlamentets skyldighet att slå vakt om sin personals hälsa och att iaktta försiktighetsprincipen att åtgärderna var proportionerliga i förhållande till det eftersträfvade syftet. Särskild betydelse tillmättes också den omständigheten att de åtgärder som hade införts var tidsbegränsade och regelbundet omprövades mot bakgrund av hur hälsoläget utvecklades.

Försiktighetsprincipen har även dessförinnan kommit till uttryck i ett flertal avgöranden från EU-domstolen som rört olika livsmedel. I *Kommissionen mot Frankrike* prövades ett beslut om förbud mot saluföring av processhjälpmedel och livsmedel som hade beretts med processhjälpmedel. Domstolen konstaterade att ett sådant förbud, vilket för övrigt är det hinder som mest inskränker handeln med produkter som lagligen tillverkats och saluförts i andra medlemsstater, får endast fattas

om en verklig risk för folkhälsan är tillräckligt styrkt genom den senaste vetenskapliga rön som finns tillgängliga då beslut om ett sådant förbud fattas. Den riskbedömning som medlemsstaten i detta sammanhang är skyldig att utföra ska omfatta en bedömning av sannolikheten för att användningen av processhjälpmedel vid beredningen av livsmedel får skadliga effekter på folkhälsan samt för hur allvarliga dessa eventuella effekter är. Den bedömning som medlemsstaten måste göra kan komma att visa att det råder en stor vetenskaplig och praktisk osäkerhet i detta avseende. En sådan osäkerhet, som är förenad med försiktighetsbegreppet, påverkar medlemsstaternas skönsrättsliga bedömning och inverkar således på tillämpningen av proportionalitetsprincipen. Riskbedömningen får emellertid inte grundas på rent hypotetiska antaganden (dom den 28 januari 2010, Kommissionen mot Frankrike, C-333/08, EU:C:2010:44, punkt 89 och 91). (Se även EU-domstolens dom den 19 november 2020, CBD, C-663/18, EU:C:2020:938 och dom den 14 juli 1994, Van der Veldt, C-17/93, EU:C:1994:299 för liknande resonemang).

Sammanfattningsvis konstaterar tingsrätten att EU-domstolens resonemang om vilka krav som ställs på en riskbedömning i det enskilda fallet skiljer sig åt beroende på vilken risk det har handlat om och vilken åtgärd som vidtagits. Det är exempelvis inte alla gånger ett totalförbud är en proportionell reaktion på en potentiell risk. När omständigheterna tillåter tillämpning av försiktighetsprincipen medför det att kraven på det underlag som medlemsstaten måste lägga fram till stöd för inskränkningen i viss mån sänks.

Bedömningen av Förordningen

Videoslots har utformat sin talan på det sättet att det enbart är insättningsgränsen som medfört den påstådda skadan. Tingsrätten koncentrerar därför prövningen av om det föreligger en överträdelse av EU-rätten till den specifika inskränkningen.

Det kan konstateras att coronapandemin var ett faktum och att sjukdomen covid-19 klassades som en samhällsfarlig sjukdom vid tiden för antagandet av Förordningen och

vid tidpunkterna för förlängningarna av den. Ett flertal restriktioner infördes i samhället som bl.a. medförde ökad social isolering och ekonomisk utsatthet.

Vid coronapandemins utbrott hade den svenska spellagen (2018:1138) varit i kraft sedan januari 2019. Genom spellagen infördes ett licenssystem för spel som innebär att de av den svenska staten licensierade spelaktörerna underkastar sig vissa skyldigheter i utbyte mot tillstånd att få verka på den svenska spelmarknaden. Licenshavarnas skyldigheter består bl.a. i att vidta långtgående spelansvarsåtgärder, att iaktta omsorgsplikt gentemot sina spelkonsumenter och att tillhandahålla säkra spel. Spellagen innehåller även spelansvarsåtgärder beträffande insättningsgränser och bonuserbudanden, se 14 kap. 7 och 9 §§ spellagen. Enligt 11 kap. 4 § spelförordningen (2018:1475) kan en spelare också ange om inloggningstiden ska begränsas. Av förarbetena framgår att lagstiftningen skulle utformas på ett sådant sätt att konsumentskyddsperspektivet stärks och att de sociala skyddsaspekterna, dvs. att motverka skadeverkningar i form av problemspelande, bedrägerier och kriminalitet, ges stor vikt. Kanaliseringen bedömdes snarare vara ett medel för att uppnå lagens syften än ett mål i sig (se prop. 2017/18:220 s. 82 f och s. 90). Lagstiftningen hanterar, i enlighet med vad Videoslots gjort gällande, de generella risker som sedan tidigare är kända med kommersiellt onlinespel och andra former av spel. Vidare angavs att spellagen är en ramlag för spel om pengar och att den enkelt ska kunna anpassas till nya omständigheter och utveckling.

Med stöd av bestämmelserna om bemyndigande införde regeringen därför Förordningen, se 21 kap. 2 och 13 §§ spellagen. Regeringen kan därmed inte anses ha agerat utanför sin normgivningsmakt. Några andra formella brister av betydelse för prövningen i målet har inte heller visats av Videoslots.

Det är mot den bakgrunden tingsrätten anser att Förordningen ska bedömas. Det är ostridigt att de inskränkningar som infördes genom Förordningen har utgjort en inskränkning i Videoslots möjlighet att tillhandahålla speltjänster i Sverige. Det står också klart att bolagets intäkter minskade under perioden Förordningen var i kraft. Det

ankommer därför på staten att lägga fram skäl och bevisning för att inskränkningarna har varit motiverade utifrån tvingande hänsyn till allmänintresset och i övrigt proportionerliga (se bl.a. EU-domstolens dom den 23 december 2015, *The Scotch Whisky Association*, C-333/14, EU:C:2015:845). Parterna är överens om att Förordningen var icke-diskriminerande varför det inte blir aktuellt för tingsrätten att pröva den frågan.

Har de genom Förordningen vidtagna spelansvarsåtgärderna varit motiverade utifrån tvingande hänsyn till allmänintresset?

Inledningsvis kan det konstateras att parterna är överens om att spellagen är förenlig med EU-rätten och att den därmed motiveras av godtagbara skyddsändamål som redogjorts för ovan. Parterna är också överens om att spelproblem har en tydlig koppling till vissa riskfaktorer, såsom ekonomisk utsatthet, arbetslöshet, stress, psykisk ohälsa, social isolering, negativa livshändelser och tillgängligheten till spel, samt att onlinekasino är en särskilt riskfylld spelform. De är dock oense i frågan om coronapandemin medförde förhöjda risker för problemspelande på onlinekasino och om det därför fanns ett godtagbart skyddsändamål för Förordningen. Till stöd för att det förhöll sig på det sättet har staten hänfört sig till underlag från arbetet med införandet av Förordningen och förlängningarna, samt forskningsartiklar och uppgifter som [REDACTED] lämnat i förhör. Tingsrätten fäster särskild vikt vid följande.

Av regeringens promemoria *Ett stärkt spelarskydd till följd av spridningen av sjukdomen covid-19* från april 2020 framgår att spridningen av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19 påverkade spelmarknaden i Sverige och att riskerna med det minskade spelutbudet av landbaserade spel och vadhållningsobjekt, i kombination med ökad social isolering och ekonomisk utsatthet i samhället, innebar att konsumenter i högre utsträckning än tidigare sökte sig till särskilt riskfyllda spelformer som t.ex. onlinekasinon. Till exempel var det statliga Casino Cosmopol stängt från mars 2020 till juli 2021. Det uttalade syftet med de tillfälliga spelansvarsåtgärderna var att tillfälligt stärka konsumentskyddet till följd av det nya coronaviruset genom att begränsa spelandet på särskilt riskfyllda spelformer. Det bedömdes även godtagbart

eftersom begränsningarna syftade till att skydda folkhälsan som är ett angeläget intresse. Regeringen hänvisade till statistik från Skatteverket och Spelinspektionen som utvisade att de större utlandsbaserade spelbolagen som har en stor andel av sina inkomster från onlinekasino, hade en stark tillväxt i mars 2020 jämfört med föregående månad.

Regeringens promemoria fick också starkt stöd av ett flertal remissinstanser vilka enligt tingsrätten får anses ha särskild insikt och kunskap om spelproblem. Några av dessa remissinstanser var Folkhälsomyndigheten, Medicinska fakulteten vid Lunds universitet, Karolinska institutet för psykiatrforskning m.fl. Dessa instanser tillstyrkte antingen förslaget fullt ut eller föreslog mer strikta begränsningar, samtidigt som de också framhöll att det fanns en osäkerhet i den data som presenterades till stöd för coronapandemins inverkan på spelproblem. De remissinstanser som avstyrkte förslaget i sin helhet var spelbolag, annonsörer och företrädare för spelbranschen. Kritiken som riktades mot regeringens förslag rörde i huvudsak osäkerheten i underlaget som presenterades till stöd för förslaget och risken för att spelare när de nått insättningsgränsen om 5 000 kr hos ett spelbolag skulle söka sig till en annan licensierad eller olicensierad aktör. Det ifrågasattes även om ytterligare reglering var den mest effektiva åtgärden mot bakgrund av den redan befintliga omsorgsplikten.

Liksom inför antagandet av Förordningen var det även vid den första och andra förlängningen av Förordningen fortsatt starkt stöd bland de remissinstanser som först hade tillstyrkt antagandet. De ansåg det fortsatt positivt att vidta försiktighetsåtgärder med hänsyn till den rådande samhällssituationen. Inför den andra förlängningen framhöll Medicinska fakulteten vid Lunds universitet, med hänvisning till [REDACTED] [REDACTED] publicerade forskningsartiklar på området, att det också var för tidigt att dra slutsatser om hur vårdsökande för spelberoende eventuellt kunde komma att utvecklas sekundärt till covid-19, samt att situationen som utlöste oron i högsta grad var pågående.

[REDACTED], som också hörts i målet, har vidare uppgett att coronapandemin var något vi inte tidigare hade sett och att den innehöll flera faktorer, bl.a. negativ ekonomisk utveckling och social isolering, som kunde underblåsa eller förvärpa spelande; särskilt på onlinekasino. Han har även uppgett att det fanns en farhåga att stödfunktioner mot spelproblem skulle falla bort och ersättas av distansmetoder. Majoriteten av de som söker sig till en beroendemottagning har problem med spel på nätkasino. [REDACTED] uppfattning är att ökade spelproblem kunde befaras och att det därför fanns skäl för regeringen att agera proaktivt på befarade konsekvenser. Videoslots har till stöd för motsatt uppfattning åberopat förhör med sin sakkunnige [REDACTED]. Med hänsyn till att [REDACTED] dels har ett ekonomiskt intresse av att sälja sin mjukvara för riskhantering till spelbolag, dels att han presenterat knapphändiga underlag för sin slutsats kan hans uppgifter inte tillmätas någon avgörande vikt. [REDACTED] har inte heller lämnat några uppgifter av betydelse i den här delen.

Tingsrätten konstaterar att skyddet för folkhälsan och konsumentskyddet enligt EU-domstolen utgör sådana tvingande allmänintressen som kan läggas till grund för att motivera en inskränkning av den fria rörligheten för tjänster. Utredningen som lagts fram av parterna i den här delen visar att det fanns en osäkerhet i uppgiften om att onlinekasino hade ökat kraftigt i början av coronapandemin och genomgående under perioden Förordningen var i kraft. Detta eftersom det inte fanns sådana uppgifter tillgängliga. Det saknas dock stöd för påståendet att underlaget vid någon tidpunkt inte skulle ha varit tillräckligt för att konstatera att det fanns anledning att befara ökade risker för spelproblem, särskilt på onlinekasino, med anledning av coronapandemin. Enligt tingsrätten är det underlag som regeringen presenterat sammantaget tillräckligt för att konstatera att det fanns anledning att befara ökade risker för spel på onlinekasino till följd av coronapandemin och att Förordningen därför har motiverats av skyddsändamål som godtas av EU-domstolen. Videoslots har inte heller visat att syftet har varit ett annat.

Har de genom Förordningen vidtagna spelansvarsåtgärderna varit proportionerliga?

Som framgått ovan har medlemsstaterna ett stort skönsrättsligt utrymme att bestämma den skyddsnivå som eftersträvas på spelmarknaden och de medel som krävs för att nå dit. Det ger medlemsstaterna rätt att exempelvis genom insättningsgränser reglera spelmarknaden. Skyddet för folkhälsan är det enskilt viktigaste intresset vid tillämpningen av de unionsrättsliga principerna om fri rörlighet och EU-domstolen har i sin praxis gett ändamålet särskild tyngd vid proportionalitetsbedömningen (se dom den 20 maj 1976, De Peijper, C-104/75, EU:C:1976:67, punkt 15 samt The Scotch Whisky Association, punkt 35).

Spelproblem är en folkhälsofråga med nära koppling till ett flertal riskfaktorer som samtliga kom att öka under coronapandemin. Utredningen i målet visar bl.a. att den psykiska ohälsan försämrades bland befolkningen och att pandemin fick stor påverkan på människors ekonomi. Mot bakgrund av den risk för ökat spelande på onlinekasino som kunde befaras med anledning av coronapandemin och den osäkerhet som präglade det vetenskapliga underlaget vid tidpunkten för antagandet av Förordningen och respektive förlängning, fanns det därför anledning för regeringen att vidta skyddsåtgärder i förebyggande syfte. Av undersökningar från Folkhälsomyndigheten, Spelinspektionen och Statskontoret som lagts fram i målet framgår det att andelen av befolkningen som spelade minskade under pandemin men att spelandet ökade i vissa grupper, främst hos dem som redan spelade ofta eller lade mycket pengar på spel. Olinekasino var den spelform som ökade mest. Det ger också stöd för regeringens initiala bedömning. Mot den bakgrunden har försiktighetsprincipen varit tillämplig under den period som prövningen i målet avser, vilket följaktligen inverkar på proportionalitetsbedömningen.

Möjligheten att reglera spelande genom insättningsgränser fanns redan i den befintliga spellagstiftningen och Förordningen utgjorde endast en skärpning i det avseendet. Åtgärden att bestämma en insättningsgräns har tidigare ansetts vara ett effektivt medel för att inte spela över sina tillgångar. Det framgår bl.a. av förarbetena till spellagen (se prop. 2017/18:220 s. 152). Från remissinstanserna och forskarhåll bedömdes åtgärden

vara ägnad att uppnå det eftersträvade målet, med reservation för att några instanser också efterfrågade en mer strikt och omfattande insättningsgräns. Detta gällde även de remissinstanser som avstyrkte införandet av Förordningen. Tingsrätten finner mot den bakgrunden att åtgärden i sig har varit ägnad att uppnå det eftersträvade målet att stärka konsumentskyddet och skydda folkhälsan mot särskilt riskfyllt spel under coronapandemin.

När det gäller frågan om den tillfälliga insättningsgränsen var en effektiv åtgärd för att minska spelandet på onlinekasino så kan det utifrån de rapporter som parterna hänfört sig till i målet inte dras några säkra slutsatser. Enligt [REDACTED] har någon sådan studie inte heller gjorts. Det finns dock underlag som talar för att åtgärden var effektiv i det enskilda fallet och i förhållande till det eftersträvade målet, även om risken för ökade spelproblem inte undanröjdes helt. Tingsrätten anser vidare att insättningsgränsen enbart inneburit en tillfällig skärpning av redan befintliga medel i spellagen. Insättningsgränsen har fortsatt samverkat med övriga spelansvarsåtgärder på området, exempelvis omsorgsplikten. Det har därmed inte varit fråga om spelpolitik som inte överensstämmer med den politik och skydds nivå lagstiftaren sedan tidigare har valt på området (jfr Stoss). Förordningen har på så vis varit sammanhängande och systematisk.

Den omständigheten att det kan ha funnits andra mindre ingripande åtgärder som kan ha varit effektiva medför inte att den valda åtgärden är oförenlig med unionsrätten. Det framgår inte heller att det hade varit tillräckligt att låta omsorgsplikten eller en förlustgräns hantera de befarade riskerna (se resonemang i BV Nordic info, punkt 90 och vidare hänvisning till EU-domstolens dom den 1 mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punkt 70). Tingsrätten noterar härvid att omsorgsplikten endast hade varit i kraft under ett år och kräver utfyllnad för att den ska fungera effektivt. Det har enligt EU-rättspraxis som redogjorts för ovan inte heller ankommit på regeringen att i det osäkra läge som rådde konkret visa att ingen annan åtgärd gjort det möjligt att uppnå de eftersträvade målen. Även om det har funnits en risk för minskad kanalisering medför inte heller det att åtgärden var oförenlig med unionsrätten. Därtill

noteras att ökad kanalisering inte är det primära målet med den svenska spellagstiftningen. Videoslots har inte heller visat att mindre ingripande åtgärder hade motverkat de underliggande riskerna på ett mer effektivt sätt, att insättningsgränsen medförde minskad kanalisering eller att Förordningen i sig bidrog till ökat spelande. Underlaget som presenterats i målet ger inte stöd för några sådana slutsatser.

De åtgärder som regeringen vidtog var tidsbegränsade och riktade mot den mest riskfyllda spelformen onlinekasino. Åtgärderna utvärderades under tiden de var i kraft, vilket ligger i linje med hur försiktighetsprincipen ska tillämpas, se bl.a. vad som anförts ovan i rättsfallet *Robert Roos m.fl.* Så snart coronapandemin avtog och situationen förändrades upphävdes Förordningen. Detta talar enligt tingsrätten emot att det skulle ha varit fråga om en godtycklig reglering som gått utöver vad som varit nödvändigt. De skäl och underlag som regeringen lade fram för sina slutsatser har varit tillräckliga och det är inte fråga om en sådan situation att tingsrätten måste dra de nödvändiga konsekvenserna av en brist i det avseendet (jfr Sporting Odds ovan).

Vid en samlad bedömning får insättningsgränsen som infördes anses ha varit en proportionerlig åtgärd.

Tingsrättens slutsatser

Antagandet av Förordningen, samt tillämpningen och förlängningarna av den har inneburit en begränsning i Videoslots fria rörlighet för tjänster enligt artikel 56 FEUF. Inskränkningen har emellertid motiverats av skyddet för folkhälsan och stärkt konsumentskydd. De vidtagna åtgärderna har utifrån de omständigheter och kunskapsläge som förelåg vid antagandet och förlängningarna varit proportionerliga. Någon överträdelse av artikel 56 FEUF har således inte skett. Käromålet kan därför inte vinna bifall.

Rättegångskostnader

Med hänsyn till utgången i målet ska Videoslots ersätta staten för rättegångskostnader.
Yrkandet bedöms skäligt.

Sekretess

Det finns förutsättningar att förordna om fortsatt sekretess.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 1](#) (TR-02)

Överklagande, ställt till Svea hovrätt, ges in till tingsrätten senast den 1 februari 2024.

Prövningstillstånd krävs.





Hur man överklagar

Dom i tvistemål, tingsrätt

TR-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Överklaga efter att motparten överklagat

Om ena parten har överklagat i rätt tid, har den andra parten också rätt att överklaga även om tiden har gått ut. Det kallas att anslutningsöverklaga.

En part kan anslutningsöverklaga inom en extra vecka från det att överklagandet har gått ut. Ett anslutningsöverklagande måste alltså komma in inom 4 veckor från domens datum.

Ett anslutningsöverklagande upphör att gälla om det första överklagandet dras tillbaka eller av något annat skäl inte går vidare.

Så här gör du

1. Skriv tingsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att hovrätten ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.

Det är inte säkert att du kan lägga fram nya bevis. Vill du göra det ska du förklara varför du inte lagt fram bevisen tidigare.

Vill du ha nya förhör med någon som redan förhörts eller en ny syn (till exempel besök på en plats), ska du berätta det och förklara varför.

Tala också om ifall du vill att motparten ska komma personligen vid en huvudförhandling.

4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till tingsrätten. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Tingsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar tingsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till hovrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även hovrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i hovrätten

När överklagandet kommer in till hovrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Hovrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att tingsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om tingsrätten har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med tingsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.