

**KLAGANDE**

Västra Götalands Idrottsförbunds Lotteriförening, 802512-2253

Ombud: Advokat Daniel Wesslund och biträdande jurist Benjamin Namini
MAQS Advokatbyrå AB

MOTPART

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 3 september 2024, se bilaga 1

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver Spelinspektionens beslut.

BAKGRUND

Den 19 december 2019 beviljades Västra Götalands Idrottsförbunds Lotteriförening (Föreningen) licens för att tillhandahålla bingo. Licensen avsåg bland annat Idrottens Bingo Kinna, som initialt var lokaliserad på Duvgatan i Kinna. Under hösten 2023 flyttades bingospelverksamhet till en adress på Örbyvägen i Skene och Föreningen anmälde ändringen till Spelinspektionen. Inspektionen inledde tillsyn för att kontrollera att Föreningens spelverksamhet på den nya spelplatsen omfattades av den givna licensen och om den uppfyllde kraven enligt 3 kap. 1 § spellagen på att spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Spelinspektionen beslutade den 3 september 2024 att meddela Föreningen en varning samt att föreningen ska betala en sanktionsavgift på 700 000 kronor. Som skäl för beslutet angavs i huvudsak följande. Det framgår av Föreningens licens att bingon endast får tillhandahållas i bingohallar samt av Föreningens ansökan att den tidigare lokalen var en bingohall. Föreningens spelverksamhet i den nya lokalen omfattas inte av den givna licensen eftersom lokalen inte kan anses vara en bingohall, utan huvudsakligen är avsedd för annan verksamhet än bingo. Lagstiftaren har förutsatt att bingo som inte är av tillfällig karaktär alltid tillhandahålls i bingohallar och Föreningens spelverksamhet är inte lämplig ur allmän synpunkt eftersom den inte bedrivs i en bingohall. Spelverksamheten uppfyller därmed inte heller kraven i 3 kap. 1 § spellagen. Överträdelsen anses som allvarlig men bland annat med beaktande av att den inte längre pågår bedöms det vara tillräckligt ingripande att meddela en varning. Överträdelsen bedöms varken ringa eller ursäktlig och det bedöms inte heller vara oskäligt att ta ut en sanktionsavgift. Skälen för beslutet framgår i övrigt av bilaga 1.

YRKANDEN OCH GRUNDER M.M.

Föreningen yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska upphäva det överklagade beslutet. I andra hand yrkar Föreningen att den ska tilldelas en anmärkning utan sanktionsavgift. I tredje hand yrkar Föreningen att beslutet upphävs i den del det avser sanktionsavgift och i fjärde hand yrkas att sanktionsavgiften sätts ner till ett betydligt lägre belopp än 700 000 kronor.

Föreningen menar att spelverksamheten på den aktuella platsen omfattas av Föreningens licens samt att verksamheten uppfyller lämplighetskraven i 3 kap. 1 § spellagen och att det därmed saknas grund för att meddela en varning och sanktionsavgift. För det fall en överträdelse skulle anses ha skett är i vart fall bestämmelserna inte utformade på ett sådant sätt att det går att utläsa att Före-

ningens spelverksamhet varit i strid med licensen och Spelinspektionens tolkning av lagstiftningen har inte varit möjligt att förutse, varför det saknas grund för att ålägga Föreningen en sanktionsavgift. Detta medför även att en eventuell överträdelse måste anses ursäktlig och att det har saknats anledning för Spelinspektionen att ingripa. Det vore vidare oskäligt och oproportionerligt att ta ut en sanktionsavgift och under alla förhållanden ska den sättas ner mot bakgrund av att Föreningen har samarbetat med Spelinspektionen och skyndsamt upphört med den påstådda överträdelsen samt eftersom rättsläget är oklart. Det har inte påståtts att spelverksamheten medfört några negativa konsekvenser och beloppet är dessutom oproportionerligt.

Föreningen har till stöd för sin talan gett in e-postmeddelande från Spelinspektionen, Spelinspektionens begäran om information, exempel på adressändringar per e-post samt Spelinspektionens svar på en av dessa.

Spelinspektionen anser att överklagandet ska avslås i dess helhet.

SKÄLEN FÖR RÄTTENS AVGÖRANDE

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Tillämpliga bestämmelser och relevanta omständigheter i sak framgår i allt väsentligt av det överklagade beslutet, bilaga 1. Därutöver bör följande tilläggas.

Bestämmelser om anmärkning, varning och sanktionsavgift återfinns i 18 kap. 12 § och 19 kap. 10 § spellagen. Av bestämmelserna framgår bland annat följande. Om förutsättningarna för licens inte längre är uppfyllda, eller om en licenshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen, ska spelmyndigheten förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska

licensen återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Spelmyndigheten får avstå från ingripande bland annat om en överträdelse är ringa eller ursäktlig eller om licenshavaren vidtar rättelse. Om en licenshavare har fått en anmärkning eller varning enligt 18 kap. 12 §, får spelmyndigheten besluta att denne ska betala en sanktionsavgift.

Prövningsramen och frågorna i målet

Den övergripande frågan i målet är om Spelinspektionen har haft fog för sitt beslut om varning och sanktionsavgift.

Spelinspektionen har baserat sitt beslut på att spelverksamheten i den nya lokalen inte omfattades av Föreningens licens, eftersom lokalen inte är en bingohall samt att Föreningens spelverksamhet i den nya lokalen inte var lämplig ur allmän synpunkt. Inspektionen gör numera även gällande att Föreningen, genom att flytta bingoterminalerna till en annan adress, har tillhandahållit spel på en spelplats som inte omfattas av licensen och därmed anordnat spelverksamhet utan licens.

Föreningen gör gällande att Spelinspektionen saknar möjlighet att i efterhand lägga till omständigheter och att dessa därför inte omfattas av prövningsramen i målet. Spelinspektionen anser att målet omfattar frågan om omfattningen av föreningens beviljade licens.

Förvaltningsrätten konstaterar att båda inspektionens resonemang rör samma händelseförlopp, nämligen att Föreningen har flyttat sin spelverksamhet från en lokal till en annan. Även sakfrågan är densamma, det vill säga huruvida Föreningen har haft rätt att bedriva spelverksamheten enligt den givna licensen även efter att spelverksamheten flyttats till en ny lokal. Mot denna bakgrund gör rätten bedömningen att de omständigheter som Spelinspektionen fört fram kan prövas inom ramen för det aktuella målet (jfr t.ex. Högsta Förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2003 ref. 15).

Det förvaltningsrätten först har att pröva är alltså om det är visat att Föreningen har saknat rätt att bedriva spelverksamheten enligt den givna licensen efter att verksamheten flyttats samt om verksamheten i den nya lokalen inte uppfyller lämplighetskraven enligt 3 kap. 1 § spellagen. Därefter ska prövas om det finns grund för ingripande.

Har Föreningen haft rätt att bedriva bingospelsverksamhet även efter att verksamheten flyttats till en annan adress?

Föreningen uppger att det saknas information om adressändring på Spelinspektionens hemsida och gör gällande att Spelinspektionen tidigare har godtagit att adressändringar anmäls per e-post. Vidare påpekar Föreningen att det av licensbeslutet framgår att Föreningen har rätt att bedriva bingoverksamhet på Idrottens Bingo Kinna och att det inte uttryckligen anges en adress kopplad till den delen av beslutet. Föreningens uppfattning är att en adressändring kan göras under förutsättning att licenshavaren på den nya adressen fortsatt uppfyller de i spellagen uppställda kraven för spelverksamheter.

Spelinspektionen gör gällande att Föreningens licens beviljades utifrån ansökan där Föreningen uppgav att spelplatserna var ett antal bingohallar och att den i målet aktuella hallen låg på en viss adress i Kinna. Spelinspektionen anför vidare att myndigheten inte har någon praxis som innebär att en licenshavare har tillstånd att bedriva spelverksamhet på nya adresser och att det inte är tillräckligt att anmäla en adressändring. Spelinspektionen har inte närmare bemött den bevisning som Föreningen åberopat i denna del eller det Föreningen uppgett om avsaknad av information på inspektionens hemsida.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det i licensbeslutet, daterat den 19 december 2019, anges att Föreningen beviljas licens för att tillhandahålla bingo i ett antal bingohallar, bland annat Idrottens Bingo Kinna. Av beslutet

framgår inte att Spelinspektionen har gjort någon bedömning avseende spelplatserna. Någon adress för spelplatserna anges inte heller i beslutet, utan de har angetts i en bilaga till ansökan. Förvaltningsrätten konstaterar därefter att det varken i spellagen eller spelförordningen finns bestämmelser om att en licens är knuten till en viss adress eller hur en licenshavare ska förfara när denne önskar flytta spelverksamheten till en ny adress. Föreningens uppgift om att det även saknas sådan information på spelinspektionens hemsida har vidare inte motsagts av inspektionen.

Mot bakgrund av att det saknas reglering om spellicensens förhållande till en viss adress och kring hur licenshavare ska förfara vid en adressändring samt att detta inte heller anges i Föreningens licensbeslut gör rätten bedömningen att det i målet inte är visat att Föreningen, endast på grund av att spelverksamheten flyttats, har tillhandahållit spelverksamhet i strid med gällande regler eller med sin licens.

Omfattar Föreningens licens för bingo endast spel som bedrivs i så kallad bingohall?

Föreningen anför att det enligt gällande rätt inte finns någon generell begränsning av var bingospel får tillhandahållas. Med hänvisning till legaldefinitionen av bingo i spellagen gör Föreningen gällande att lagstiftaren särskilt angett att bingospel får tillhandahållas på odefinierade spelplatser och att det ligger i sakens natur att tolka lagstiftarens utelämnande av var en viss spelform får tillhandahållas som att någon begränsning avseende spelplats inte heller varit lagstiftarens vilja. Föreningen anför vidare att vad som utgör en bingohall varken är definierat i spellagen eller dess förarbeten och att det saknas stöd för Spelinspektionens begrepp ”traditionell bingohall”. Föreningen gör även gällande att de ifrågavarande bingoterminalerna är ett led i den tekniska och ekonomiska utvecklingen samt att tillhandahållandet av bingospel genom bingoterminaler placerade i anslutning till ett så kallat spelombud utgör ett fortsatt led av den utvecklingen. Föreningen menar att Spelinspektionens beslut klart går emot

lagstiftarens avsikt att spellagen ska vara flexibel samt möjliggöra anpassning till spelområdets utveckling och påpekar att ett av de grundläggande direktiven för den nya spellagstiftningen även var att det är av stor vikt att ideella, allmännyttiga organisationer kan fortsätta att utvecklas samt att förutsättningarna för finansiering av allmännyttiga ändamål ska vara fortsatt goda.

Spelinspektionen gör gällande att Föreningen, enligt licensbeslutet, får anordna bingo i bingohallen Idrottens Bingo Kinna och att en bingohall är en lokal som huvudsakligen är avsedd för bingospel. Med hänvisning till bland annat 5 kap. 8 § spellagen anför Spelinspektionen att lagstiftaren, för hallbingo, har förutsatt att spelplatsen är så kallade traditionella bingohallar. I dessa bingohallar - det vill säga en fysisk miljö uppbyggd för bingospel med visst mått av social kontroll - anses bingo vara ett spel med låg risk.

Förvaltningsrätten konstaterar att det i Spellagen inte uttryckligen anges att bingospel endast får bedrivas i så kallade bingohallar och att lagen inte heller innehåller någon definition av vad som avses med ”bingohall”. I lagen definieras vad som avses med bingo och onlinebingo, dock utan att anvisa särskild plats för det (se 2 kap. 3 § 2 och 13 spellagen). Uttrycket ”bingohall” återges endast i 5 kap. 8 § spellagen, där det anges att värdeautomater som är placerade i bingohallar inte får ge en högre avkastning än avkastningen på det bingospel som bedrivs i hallen. Bestämmelsen saknar direkt relevans i målet, eftersom den endast reglerar hur spel på värdeautomater i bingohallar ska förhålla sig till bingospelet (jfr. prop. 2017/18:220 s. 304). Inte heller i Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om bingo för allmännyttiga ändamål (SIFS 2019:1) definieras vad som avses med bingohall. Även Lotterilagen och dess förarbeten saknade sådan definition.

Förvaltningsrätten anser inte att det finns stöd för Spelinspektionens bedömning att lagstiftaren har förutsatt att bingo som inte är av tillfällig karaktär alltid tillhandahålls i det som Spelinspektionen benämner traditionella bingohallar.

Någon sådan begränsning avseende spelplatsen för bingo framgår inte heller av Föreningens licensbeslut. Rätten gör mot den bakgrunden bedömningen att gällande regler och licensbeslutets lydelse inte innebär att Föreningens licens endast omfattar spel som bedrivs i så kallad bingohall.

Strider Föreningens spelverksamhet i den nya lokalen mot 3 kap. 1 § spellagen?

Föreningen bestrider Spelinspektionens påstående att tillhandahållandet av bingospel i andra lokaler än, av Spelinspektionen definierade, ”traditionella bingohallar” medför att spelmiljön inte skulle bidra till ett tryggt och säkert spelande. Vidare ifrågasätter Föreningen hur bingospel skulle kunna påverka konsumentskyddet på en plats där det redan bedrivs tillståndspliktig spelverksamhet med betydligt högre risk för konsumenter. Kraven i 3 kap. 1 § punkterna 2 och 4 måste, enligt Föreningen, ostridigt anses uppfyllda. Vad gäller personalen som bemannade spelombudet i fråga uppger Föreningen att de har utbildats i enlighet med Svecicos spelansvarsutbildning och att de hade samma arbetsuppgifter som den personal som i övrigt idag bemannar de lokaler där bingo av inte tillfällig karaktär tillhandahålls. Föreningen påpekar även att bingospel inte omfattas av förbudet mot självserviceterminaler samt att tillvägagångssättet för ifrågavarande bingospel inte på något sätt förändrats jämfört med det bingospel som redan idag tillhandahålls genom bingoterminaler under Föreningens, och andra aktörers, nuvarande spellicenser.

Spelinspektionen anför att spelplatsen i sig är av stor betydelse vid bedömningen av om spelverksamheten är lämplig ur allmän synpunkt enligt 3 kap. 1 § spellagen och att för hallbingo har lagstiftaren förutsatt att spelplatsen är så kallade traditionella bingohallar, där det bland annat finns personal som har möjlighet att kontrollera att miljön är säker. Inspektionen menar att en butik eller kiosk är avsedd för helt andra ändamål än bingospel och därmed inte är lämplig ur allmän synpunkt för att bedriva bingospel. En butiks eller kiosks affärskoncept och drivkraft är att ha en stor genomströmning av människor och där rör

sig många människor av helt andra anledningar än att spela bingo. Det är dessutom en miljö där barn och ungdomar frekvent rör sig. Omständigheten att det i lokalen tillhandahölls andra spel genom spelombud saknar enligt inspektionen positiv betydelse för Föreningens flytt. Spelinspektionen anför vidare att lagstiftningen är uppbyggd med grundtanken att terminaler eller automater enbart ska finnas i vissa specifika miljöer och att det inte är lämpligt att i en butik ställa ut ett antal bingoterminaler, där kunder har möjlighet att hantera insatser med hjälp av elektronisk utrustning.

I specialmotiveringen till bestämmelsen i 3 kap. 1 § spellagen anges bland annat följande. Vid bedömningen av om verksamheten är lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt ska en avvägning göras mellan sociala skyddsintressen och önskemålet om att tillgodose efterfrågan på spel. Kravet på säkerhet tar sikte på bland annat säkerheten som omgärdar spelet, de tekniska krav som ställs upp för spelet och att den som tillhandahåller spelet har ekonomisk kapacitet att betala ut vinster. De inledande kraven preciseras i fyra särskilda bestämmelser. Enligt punkt 1 ska spelen ha ett starkt konsumentskydd. Med det menas bland annat att spelen ska vara rättvisa och pålitliga, att vinster från spelen faktiskt betalas ut samt att spelreglerna ska vara klara, tydliga och lättillgängliga. Minderårigas deltagande i spel ska förebyggas och motverkas, liksom problemspelande för framför allt socioekonomiskt svaga grupper och andra utsatta grupper. Punkt 2 tar särskilt sikte på själva spelet till skillnad från den inledande regleringen som omfattar hela spelverksamheten. Kravet på hög säkerhet i spelen innebär bland annat att licenshavaren förutsätts vidta åtgärder som möjliggör att en spelares identitet kan fastställas och att finansiella transaktioner kan följas. Enligt punkt 3 ska de negativa konsekvenserna av spelande begränsas. Detta kan bland annat ske genom att sociala och ekonomiska skadeverkningar och problemspelande motverkas samt genom de spelansvarsåtgärder som lagen innehåller. Enligt punkt 4 ska spel inte användas som stöd för kriminell verksamhet. Detta innebär till exempel att pengar från

spel inte ska finansiera kriminell verksamhet genom exempelvis matchfixning (prop. 2017/18:220 s. 294 f).

Rätten har ovan gjort bedömningen att gällande regler och licensbeslutets lydelse inte innebär att Föreningens licens endast omfattar spel som bedrivs i så kallad bingo hall. Utifrån den slutsatsen gör rätten bedömningen att det inte heller kan uppställas ett krav på att spelverksamheten bedrivs i en så kallad bingo hall för att verksamheten ska kunna anses lämplig enligt 3 kap. 1 § spellagen.

Förvaltningsrätten konstaterar därefter att det i målet inte framkommit annat än att Föreningen har tillhandahållit bingospel på bingoterminaler i den tidigare lokalen och att tillvägagångssättet för spelet som sådant har varit detsamma i den nya lokalen. Utredningen i målet ger inte stöd för att detta tillvägagångssätt, inklusive det sätt på vilket betalning sker, i sig innebär att spelverksamheten är olämplig ur allmän synpunkt eller att den inte bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll.

Förvaltningsrätten delar Spelinspektionens bedömning att spelplatsen är av betydelse vid lämplighetsbedömningen. Rätten delar dock inte inspektionens bedömning av de konsekvenser det får för spelmiljön om också bingoterminaler placeras ut i lokaler där det redan finns andra spelformer som är förenade med högre risker än bingospel. Vid den bedömningen har rätten bland annat beaktat att det i målet inte framkommit annat än att det, även i den nya lokalen, fanns personal med relevant utbildning som hade möjlighet att kontrollera att miljön var säker. De risker som Spelinspektionen menar kan uppstå till följd av att bingospel tillhandahålls i lokaler där barn och ungdomar kan röra sig är väl avlägsna, inte minst med hänsyn till att barn och ungdomar idag kan röra sig i sådana miljöer där spel som typiskt sett är förknippat med högre risker än bingo redan förekommer. Att också bingospel tillhandahålls på sådana platser kan således svårligen anses innebära att spelmiljön blir mer olämplig.

Förvaltningsrätten bedömer sammantaget att Spelinspektionens motivering inte direkt träffar någon av de punkter som preciserar de allmänna kraven om att spelverksamheten ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Underlaget i målet ger således inte stöd för att bingospel i den i målet aktuella miljön strider mot 3 kap. 1 § spel-lagen.

Finns det grund för ingripande?

Förvaltningsrätten har ovan bedömt att det i målet inte är visat att Föreningen har tillhandahållit bingospelsverksamhet i strid med gällande bestämmelser eller i strid med sin licens. Spelinspektionen har därmed saknat grund för ett ingripande enligt 18 kap. 12 § spellagen. Överklagandet ska därmed bifallas och det överklagade beslutet upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-03).

Mats Edsgården
Chefsrådman

I avgörandet har även nämndemännen Elias Almqvist, Lena Berglert och Roger Rydström deltagit. Föredragande jurist har varit Cecilia Tesch.

Datum 2024-09-03

Diarienummer 23Si3051

1(10)

VGIF Lotteriförening

41276 Göteborg

Sverige

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING

INKOM: 2024-09-24

MÅLNR: 7060-24

AKTBIL: 29

Varning och sanktion – spelverksamhet utan nödvändig licens

Beslut

1. Spelinspektionen meddelar VGIF Lotteriförening, 802512-2253, en varning.
2. Spelinspektionen beslutar att VGIF Lotteriförening ska betala sanktionsavgift på 700 000 kronor.

Hur man överklagar, se [bilaga 1](#).

Beskrivning av ärendet

Den 19 december 2019 beviljades VGIF Lotteriförening licens för att tillhandahålla bingo i bingohallarna (dnr 19Si2565) i ett antal olika bingohallar, bl.a. Idrottens Bingo Kinna. Av bilaga till ansökan om licens framgår att Idrottens Bingo Kinna är en bingohall (19Si2565-4) med adress Duvgatan 4 i Kinna.

Den 11 september 2023 kom VGIF Lotteriförening (föreningen) in med information om att spelverksamheten flyttades till en ny adress Örbyvägen 6 i Skene. På grund av flytten av föreningens spelverksamhet till en ny adress startade Spelinspektionen tillsyn mot föreningen. Syftet med tillsynen var att kontrollera om föreningens spelverksamhet på den nya spelplatsen omfattades av givna licensen samt om det uppfyller kraven i 3 kap. 1 § (2018:1138).

Med anledning av det begärde Spelinspektionen den 22 december 2023 information från föreningen, bl.a. om den nya spelplatsen på Örbyvägen 6 i Skene. Föreningen inkom med yttrande den 10 januari 2024 och uppgav bland annat följande. Föreningen hyrde en del av lokalen där lokalinnehavare har varit spelombud för Svenska spel och ATG i flera år och även lotterier för andra ideella föreningar såldes där. Denna yta används till bingospel i ett mindre format. Med mindre format menades att verksamheten enbart består av

bingospel i så kallade bingoterminaler. Spel skulle tillhandahållas under spelplatsens öppettider (måndag-söndag).

Föreningen har vidare anfört att den tidigare lokalen på Duvgatan 4 i Kinna var en lokal som huvudsakligen användes för bingospel. Skillnaden mellan spelverksamheten i de nya lokalerna jämfört med verksamheten i de tidigare lokalerna är att i de nya lokalerna är bingoterminalerna placerade i en lokal som drivs av ett spelombud och att spelverksamheten där bedrivs på en mindre yta och i ett mindre format. Föreningen har även uppgett att Svenska Spel tillhandahåller värdeautomatspelet Vegas i lokalen.

Den 28 mars 2024 skickade Spelinspektionen en begäran om yttrande över Spelinspektionens iakttagelser och preliminära bedömning till föreningen.

Föreningen inkom med yttrande den 12 april 2024 och anförde huvudsakligen följande. Föreningen delar inte Spelinspektionens bedömning, dels om att lokalen på Örbyvägen 6 i Skene inte kan anses som bingohall och dels att det inte är lämpligt att tillhandahålla bingo utanför bingohallar. Föreningen har vidare anfört att den tekniska och ekonomiska utvecklingen har medfört att bingospel har förändrats och förbättrats med tiden och hur bingospel spelats också har förändrats. Ett exempel är just bingoterminaler. Bingoterminalerna placerades i en lokal där ett spelombud har bedrivit verksamhet.

Föreningen anser att den "reform av bingo" som genomförs i och med att bingoterminalerna placeras i lokaler där spelombud redan bedriver verksamhet helt ligger i linje med gällande lag och regelverket. Upplägget med bingoterminaler hos ett spelombud är också lämpligt ur allmän synpunkt.

Trots att föreningen inte delar Spelinspektionens preliminära bedömning har föreningen valt att omedelbart vidta åtgärder och upphört med spelverksamhet i lokalen på Örbyvägen 6 i Skene.

Tillämpliga bestämmelser

Bingo är ett lotteri där deltagarna är närvarande på spelplatsen och köper bingobrickor och där möjligheten att vinna är beroende av att de nummer som dras av den som tillhandahåller spelet sammanfaller med numren på brickan, och där de deltagare som vinner genast gör anspråk på sin vinst (2 kap. 3 § 2 spellagen).

Spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivas på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Detta innebär bl.a. att

1. spelen ska ha ett starkt konsumentskydd,
2. det ska råda hög säkerhet i spelen,
3. de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas, och
4. spel inte ska användas som ett stöd för kriminell verksamhet (3 kap. 1 § spellagen).

Licens för statligt spel får ges för att tillhandahålla kasinospel på ett kasino, spel på värdeautomater och andra lotterier än bingo, onlinebingo, datorsimulerat automatspel, lokalt poolspel och penningautomater (5 kap. 1 § spellagen).

På ett kasino får endast kasinospel och spel på värdeautomater tillhandahållas (5 kap. 4 § spellagen).

Licens att tillhandahålla spel på en värdeautomat på andra platser än på ett kasino får ges om

1. spelet tillhandahålls i samband med hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) eller i samband med bingo,
2. högst fem värdeautomater placeras på varje spelplats,
3. värdeautomaten kan kontrolleras genom elektroniska kommunikationsmedel,
4. värdeautomaten förses med licenshavarens namn eller något annat kännetecken,
5. värdeautomaten inte används för något annat ändamål än vad den enligt ansökan är avsedd för, och

6. det råder god ordning på den plats där spelet ska bedrivas (5 kap. 7 § spellagen).

Värdeautomater som är placerade i bingohallar får inte ge en högre avkastning än avkastningen på det bingospel som bedrivs i hallen (5 kap. 8 § spellagen).

Licens att tillhandahålla spel till förmån för allmännyttiga ändamål får omfatta andra lotterier än

1. kasinospel,
2. onlinebingo,
3. penningautomater,
4. värdeautomater, eller
5. datorsimulerat automatspel (6 kap. 1 § spellagen).

Licens att tillhandahålla bingo enligt 1 § får ges om

1. vinstplanen anslås i spellokalen, och
2. det kan antas att bingon kommer att ge skälig avkastning, om det inte finns särskilda skäl för annat.

Förekommer det spel på värdeautomater enligt 5 kap. 7 § i spellokalen ska vid bedömningen enligt första stycket 2 även den ersättning beaktas som upplåtelsen av spelplats för sådant spel kan antas komma att ge (6 kap. 5 § spellagen).

För bingo som är av tillfällig karaktär och tillhandahålls utan teknisk dragningsutrustning eller bingo som enbart tillhandahålls med fast vinstplan ska det finnas en löpande spelrapport som redovisar varje spelomgång.

Varje spelomgång ska märkas med ett löpnummer som räknas upp under licenstiden. Löpnumret får endast nollställas i samband med en ny licens till bingo. Den löpande spelrapporten ska upprättas så fort en spelomgång är avslutad.

Allmänt råd: Bingospel som endast anordnas vid enstaka tillfällen eller enstaka dagar i veckan under licensperioden ska anses vara av tillfällig karaktär. Spelrapporten för bingo med tillfällig karaktär kan föras manuellt utifrån fastställda rutiner (6 kap. 4 § Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om bingo för allmännyttiga ändamål [SIFS 2019:1]).

Bingospel enligt 4 § första stycket får inte

1. anordnas i en lokal som huvudsakligen används för bingospel,
2. bingoterminaler användas, eller
3. vara samordnat. (6 kap. 5 § SIFS 2019:1, som hänvisar tillbaka till 6 kap. 4 § SIFS 2019:1).

Om inte annat anges har de uttryck och benämningar som används i föreskrifterna samma betydelse som i spellagen (2018:1138) och i spelförordningen (2018:1475).

I dessa föreskrifter och allmänna råd avses med

1. bingo av tillfällig karaktär: bingospel som endast anordnas vid enstaka tillfällen eller enstaka dagar i veckan under licensperioden, (1 kap. 5 § 1 Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet [SIFS 2022:3]).

Spelinspektionens bedömning

Föreningens spelverksamhet på den aktuella spelplatsen omfattas inte av den givna licensen

Det är ostridigt att föreningen tillhandahåller bingo i en lokal som inte är en bingohall. Det saknar betydelse i ärendet att i den aktuella lokalen på Örbyvägen 6 i Skene finns ett spelombud som säljer spel, tar insatser eller förmedlar vinster åt andra licenshavare avseende andra spelformer.

Enligt föreningen har bingo tillhandahållits i en del av lokalen i Skene. Föreningen har vidare uppgett att bingospel som har bedrivits där är av ett mindre format. Med mindre format menade föreningen en verksamhet som enbart består av bingospel i så kallade bingoterminaler.

Spelinspektionen konstaterar att den aktuella spelplatsen där föreningen tillhandahåller spelet utgörs av delar av ytor i lokalen som huvudsakligen är avsedd för annan verksamhet än bingo.

Bingohallar har historiskt ansetts vara lokaler som huvudsakligen används för bingospel. Den normalspråkliga innebörden av en "hall" enligt "Svensk ordbok" är "en stor sal för fester, utställningar e.d." eller "en stor (offentlig) byggnad för försäljning eller idrottsutövning".¹ Det framgår av förarbeten att bingospelet har alltid ansetts som en form av samvaro där sociala kontakter lätt kan etableras och återknytas och att spelet för många människor ger avkoppling och spänning under tämligen oförargliga former (prop.1981/82:170 s.170). Därför kan bingoverksamhet som bedrivs i mindre format som enbart består av bingoterminaler på en liten yta i en butik/kiosk inte anses som det normalt menas med bingoverksamhet i en bingohall.

Vad föreningen har anfört om att den avsedda delen av lokalen huvudsakligen är tilltänkt för bingospel ändrar inte myndighetens bedömning att lokalen i sin helhet inte huvudsakligen används för bingospel. Spelplatsen på Örbyvägen 6 i Skene är därför inte att anses som en bingohall (jfr reglering om bingo av tillfällig karaktär i 1 kap. 5 § 1 SIFS 2022:3 och 6 kap. 5 § SIFS 2019:1).

Det framgår av föreningens licens att bingon endast får tillhandhållas i bingohallar samt av föreningens ansökan att lokalen på Duvgatan 4 i Kinna var en bingohall. Spelinspektionen har ovan konstaterat att lokalen med adress Örbyvägen 6 i Skene inte kan anses som bingohall. Spelinspektionen gör därför bedömningen att föreningen har tillhandahållit spel på en spelplats som inte omfattas av föreningens licens.

Föreningens spelverksamhet är inte lämplig ur allmän synpunkt

En spelverksamhet måste alltid uppfylla de grundläggande kraven för licens. Ett grundkrav för all spelverksamhet är att den är lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Detta innebär bl.a. att spelen ska ha ett starkt konsumentskydd, 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 (3 kap. 1 § spellagen).

¹ Svensk ordbok, uppgiven av Svenska Akademien A-L, Stockholm, 2012 s. 1133

Eftersom det saknas mer precisa förarbetsuttalanden om var och hur just spelformen bingo får tillhandahållas hämtas vägledning i frågan från bestämmelserna om hur och var värdeautomatspel får tillhandahållas. Även om värdeautomatspel och bingo är två olika spelformer är de starkt relaterade genom de regler som styr hur spelen får tillhandahållas. Licens att tillhandahålla spel på värdeautomater är förbehållet staten och spelet får endast tillhandahållas i samband med bingo eller ett begränsat antal andra bestämda platser (5 kap. 1, 4, 7 §§ spellagen). Lagstiftaren poängterar i förarbeten att det är viktigt att automaterna placeras på sådana ställen och i sådant antal att minsta möjliga missbruk och skadeverkningar uppstår (prop.1993/94:182 s 31). Det vill säga att bingoverksamhet i en bingohall ansågs som en garant för att spel på värdeautomater ska bedrivas under organiserade former och god ordning ska råda på spelplatsen. Lagstiftaren syftar på att värdeautomatspelet endast ska få tillhandahållas i samband med bingospel som tillhandahålls i just en bingohall.

Spellagen innehåller även detaljbestämmelser om att värdeautomater som är placerade i bingohallar inte får ge en högre avkastning än avkastningen på det bingospel som bedrivs i hallen (5 kap. 8 § spellagen). Det innebär att lagstiftarens avsikt varit att värdeautomatspel skulle utgöra komplement till bingospel endast i de fall bingospelet tillhandahålls specifikt i en bingohall, och inte på annan plats (jfr prop. 2017/18:220 s 304).

Det som framkommer av förarbetena till spellagen i övrigt stärker ytterligare tolkningen att det inte har varit lagstiftarens avsikt att utöka de platser där värdeautomatspel får tillhandahållas till annat än bingohallar i de fall spelet tillhandahålls i samband med bingo (se t.ex. diskussion i SOU 2017:30 s 413 ff).

Spelinspektionen anser att spellagens bestämmelser om värdeautomatspel i samband med bingo i sin helhet visar att lagstiftaren förutsatt att bingo som inte är av tillfällig karaktär alltid tillhandahålls i bingohallar. Mot bakgrund av det ovan anförda och omständigheten att föreningen tillhandahåller bingo som inte är av tillfällig karaktär på annan plats än i en bingohall finner Spelinspektionen att spelverksamheten på den aktuella spelplatsen i spellagens mening inte heller är lämplig ur allmän synpunkt. Föreningens spelverksamhet

på den aktuella spelplatsen uppfyller därför inte heller kraven i 3 kap. 1 § spellagen.

VGIF Lotteriförening ska meddelas en varning

Vid val av ingripande ska överträdelsens allvar bedömas. Ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften (jämför kraven på spel enligt 3 kap. 1 § spellagen) desto allvarligare är en överträdelse av densamma (prop. 2017/18:220 s. 340 och s. 352).

Vid allvarliga överträdelser ska Spelinspektionen återkalla licensen eller, om det är tillräckligt, meddela en varning. Varning bör användas om rättelse har skett eller om det, vid en framtidsbedömning, finns anledning att anta att licenshavaren kommer att bedriva verksamheten på ett sätt som är förenligt med spellagen.

Spelinspektionen har bedömt att föreningen har bedrivit spel som inte omfattas av föreningens licens samt att spelverksamheten på den aktuella spelplatsen inte anses lämplig ur allmän synpunkt. Överträdelsen anses som allvarlig.

Vid bedömningen ska Spelinspektionen även beakta omständigheter som talar i mildrande riktning (prop. 2017/18:22 sid. 352). Spelinspektionen tar i beaktande att överträdelserna inte längre pågår. Detta får framför allt betydelse vid valet mellan återkallelse och varning.

VGIF Lotteriförening har samarbetat med Spelinspektionen i ärendet och kommit in med de uppgifter som myndigheten begärt. Samarbetet kan dock inte anses ha varit annat än vad som vanligen kan förväntas av en licenshavare som bedriver verksamhet under tillsyn.

Spelinspektionen bedömer att det är ett tillräckligt ingripande att meddela en varning.

VGIF Lotteriförening ska betala en sanktionsavgift om 700 000 kronor

När Spelinspektionen beslutar om varning får myndigheten även besluta att licenshavaren ska betala en sanktionsavgift. Spelinspektionen får helt eller delvis avstå från att ta ut denna avgift om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det framstår som oskäligt att ta ut avgiften med hänsyn till omständigheterna. Spelinspektionen har dock bedömt att överträdelsen inte är ringa eller ursäktlig. Spelinspektionen bedömer att det inte heller är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift. Föreningen ska därför betala en sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften ska sättas i relation till omsättningen i den licenspliktiga verksamheten det närmast föregående räkenskapsåret och bestämmas till ett belopp som uppgår till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av omsättningen.

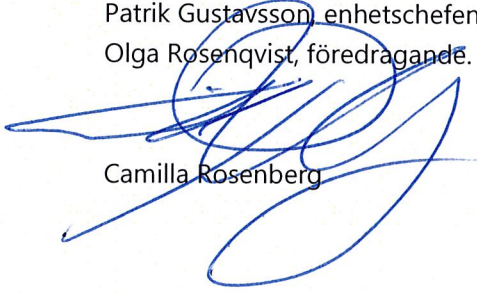
Det närmast föregående räkenskapsåret, sett utifrån tidpunkten för de aktuella överträdelserna, löpte under perioden 11 september 2023 till 12 april 2024. Föreningens nettoomsättning för bingoverksamheten för räkenskapsåret 2022 uppgick, enligt föreningen, till 67 735 743 kronor. Det innebär att sanktionsavgiften inte får fastställas till ett högre belopp än 6 773 574 kronor.

Vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek inom det tillåtna spannet beaktar Spelinspektionen överträdelsernas allvar, hur länge dessa har pågått samt VGIF Lotteriförenings nettoomsättning vilken redogjorts ovan. Sanktionsavgiften ska bestämmas till ett nominellt belopp efter en sammantagen bedömning av angivna omständigheter (jfr Kammarrätten i Jönköping dom av 27 maj 2024, mål nr 4117–21).

Spelinspektionen konstaterar att det har varit fråga om allvarlig överträdelse.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Spelinspektionen sammantaget att sanktionsavgiften ska uppgå till 700 000 kr.

Detta beslut har fattats av Spelinspektionens styrelse Claes Norgren, ordförande, Camilla Rosenberg, generaldirektör, Håkan Wall, Madelaine Tunudd, Fredrik Holmberg och Therese Mattsson. Vid den slutliga handläggningen medverkade också chefsjuristen Johan Röhr, avdelningschefen Patrik Gustavsson, enhetschefen Anna Folkegård och utredande juristen Olga Rosenqvist, föredragande.



Camilla Rosenberg



Olga Rosenqvist

Hur man överklagar till förvaltningsrätten

Om du inte är nöjd med beslutet kan du överklaga det till Förvaltningsrätten i Linköping, Box 406, 581 04 Linköping. Överklagandet ska vara skriftligt.

När du överklagar ska du

- tala om vilket beslut du överklagar, t ex genom att ange ärendets diarienummer,
- tala om varför du menar att beslutet är felaktigt och hur du anser att det ska ändras,
- ange dina kontaktuppgifter, namn, person- eller organisationsnummer, postadress, telefonnummer och e-postadress

Om du anlitar ett ombud ska kontaktuppgifter till ombudet anges.

Senaste dag att överklaga

Spelinspektionen måste ha fått ditt överklagande inom tre veckor från det att du fick ta del av beslutet, annars kan överklagandet inte behandlas.

Överklagandet ska skickas till Spelinspektionen

Överklagandet ska vara ställt till förvaltningsrätten, men skickas till Spelinspektionen. Du kan skicka ditt överklagande med post, e-post eller fax. Alla kontaktuppgifter till Spelinspektionen framgår nedan.



Hur man överklagar

FR-03

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

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten 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.
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. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

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

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

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

Prövningstillstånd i kammarrätten

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

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten 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 det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.