



KLAGANDE

ComeOn Sweden Limited, C87779, 502081-6525

Ombud: Advokat [REDACTED]
[REDACTED]

MOTPART

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 1 april 2020 i mål nr 7732-19,
se bilaga A

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN

ComeOn Sweden Limited (bolaget) yrkar, i första hand, att ingripande sker genom anmärkning och att sanktionsavgiften sätts ned helt eller delvis samt, i andra hand, att sanktionsavgiften sätts ned helt eller delvis. Bolaget anför i kammarrätten i huvudsak detsamma som i förvaltningsrätten.

Spelinspektionen anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Frågan om överträdelse

En licens får inte avse vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år. Det finns inte någon uttrycklig definition av begreppen evenemang och deltagare. Bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spelagen utgör en generell begränsning vad gäller vadhållning och avser skydda ungdomsidrottens integritet. Den träffar inte enbart sporthändelser utan alla evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år (prop. 2017/18:220 s. 124-125 och 310). Med beaktande av härav kan bestämmelsen knappast avse situationer där vadhållning får erbjudas när den övervägande delen av deltagarna är under 18 år endast av det skälet att det är fråga om en viss typ av evenemang. Det får därför anses vara av underordnad betydelse i vilka situationer vadhållning erbjuds. Också en enskild fotbollsmatch omfattas därmed av begreppet evenemang (jfr prop. 2017/18:220 s. 310).

Flera aktörer riskerar att utsättas för påtryckningar, såsom truppen (startspelare och bänkspelare), tränare, ledare, domare, funktionärer och andra som verkar för evenemangets genomförande. Det innebär dock inte att samtliga sådana aktörer ska anses som deltagare. Kammarrätten delar förvaltningsrättens uppfattning att syftet med bestämmelsen går förlorat om

andra än anmälda spelare anses som deltagare. I annat fall skulle andelen underåriga deltagare kunna påverkas genom blotta närvaron av andra aktörer. Det är dessutom anmälda spelare som är direkta utövare av den tävlingsinsats som erbjuden vadhållning avser och som avses skyddas.

Bestämmelsen kan, med hänsyn till syftet med spellagstiftningen, inte anses vara utformad på ett sådant sätt att den inte uppfyller kravet på tydlighet som följer av legalitetsprincipen. Ett visst tolkningsutrymme måste accepteras. Kammarrätten bedömer att bolaget har överträtt villkoret i sitt licensbeslut om att vadhållning inte får erbjudas på händelser eller evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år genom att erbjuda vadhållning på fotbollsmatcherna mellan Finland U17 och Moldavien U18 den 28 januari 2019, Belgien U17 och Bulgarien U17 den 28 januari 2019, Georgien U17 och Slovakien U17 den 28 januari 2019, Baerum SK U19 och Skeid U19 den 17 april 2019 samt Strommen IF U19 och Kongsvinger IL U19 den 17 april 2019. Frågan är därmed om det finns skäl för varning och sanktionsavgift.

Frågan om varning

En förutsättning för varning är att överträdelsen är allvarlig. Av förarbetena till spellagen framgår bl.a. följande. Ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften (jfr kraven på spel i 3 kap. 1 §), desto allvarligare är en överträdelse av den. Som exempel på allvarliga överträdelser av en licenshavare kan nämnas en överträdelse av kreditförbudet i 14 kap. 8 § eller när licenshavaren i andra fall bedriver verksamhet i strid med bestämmelserna om spelansvar (prop. 2017/18:220 s. 352). Som konstaterats utgör bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spellagen en generell begränsning vad gäller vadhållning som avser skydda ungdomsidrottens integritet. Den får därför anses vara av minst lika central som bestämmelserna om spelansvar. Utgångspunkten måste vara, trots vad bolaget anför, att en överträdelse av bestämmelsen är allvarlig.

En omständighet som talar mot att överträdelsen är allvarlig är, så som bolaget anført, att den berodde på ett teknisk fel som omgående åtgärdades. Eftersom risk för manipulation uppstår i samband med att vadhållning erbjuds är det av underordnad betydelse om det kan konstateras huruvida manipulation förekom. Detsamma gäller för om och i vilken utsträckning erbjudandet lockade till spel. Enligt kammarrättens bedömning är överträdelsen att anse som allvarlig trots omständigheterna som talar däremot. Detta särskilt med beaktade av syftet med aktuell bestämmelse. Hänsyn tas också till att överträdelsen inträffade vid flera tillfällen. Det saknas därmed förutsättningar för en mindre ingripande åtgärd än återkallelse eller varning (jfr prop. 2017/18:220 s. 340).

Kammarrätten instämmer i underinstansernas bedömningar att i detta fall är varning en tillräckligt ingripande åtgärd.

Frågan om sanktionsavgift

Eftersom bolaget ska meddelas varning, får även en sanktionsavgift påföras. Sanktionsavgiften ska uppgå till högst tio procent av licenshavarens omsättning. Med hänsyn till förarbetenas utformning får, trots bolagets skäl för nettoomsättning, med omsättning avses bruttoomsättning (jfr prop. 2017/18:220 s. 235 och Spelinspektionens remissyttrande, 17Li1639). Det saknas skäl att frångå Spelinspektionens uppskattning av omsättningen till 6 278 miljoner kr. Utgångspunkten måste vara att uppgifter från Skatteverket ska läggas till grund för uppskattningen. Sanktionsavgiften ska därför uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 627,8 miljoner kr.

Spelinspektionen bestämde sanktionsavgiften till 6 miljoner kr. Förvaltningsrätten ändrade sanktionsavgiften till 5,5 miljoner kr. När sanktionsavgiftens storlek beslutas ska, enligt 19 kap. 15 § spellagen, särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har

pågått. Sanktionsavgiftens storlek ska ses som ett sätt att ytterligare gradera varningen. Också omständigheter som talar i mildrande riktning bör vägas in. Sådana omständigheter kan vara att licenshavaren snabbt upphör med överträdelsen sedan den påtalats av spelmyndigheten eller samarbetar väl med myndigheten under utredningen (prop. 2017/18:220 s. 236 och 352). Spelinspektionen och förvaltningsrätten beaktade den förmildrande omständigheten att bolaget omedelbart vidtog åtgärder. Förvaltningsrätten beaktade dessutom att överträdelsen berodde på ett tekniskt fel hos en underleverantör. Någon ytterligare förmildrande omständighet som ska påverka sanktionsavgiftens storlek har inte framkommit. Kammarrätten, som i övrigt inte finner skäl att ifrågasätta sanktionsavgiftens storlek, bedömer därför att avgiften ska bestämmas till 5,5 miljoner kr. Överträdelsen är inte ringa eller ursäktlig eftersom sådana situationer huvudsakligen avser då förpliktelser av administrativ karaktär inte fullgörs i rätt tid (jfr prop. 2017/18:220 s. 201 och 352). Det har inte framkommit skäl för att överträdelsen kan anses ringa eller ursäktlig av någon likvärdig orsak. Inte heller i övrigt är sanktionsavgiften oskälig.

Sammanfattningsvis finns det skäl för varning och sanktionsavgift om 5,5 miljoner kr. Överklagandet ska därför avslås.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING****DOM**
2020-04-01
Meddelad i LinköpingMål nr
7732-19**KLAGANDE**

ComeOn Sweden Ltd C87779, 502081-6525

Ombud: Advokat [REDACTED] och Jur.kand. [REDACTED]
[REDACTED]**MOTPART**

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 21 augusti 2019, dnr 19SI998

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet delvis och ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt att den sanktionsavgift som Come On Sweden Ltd ska betala ska uppgå till 5 500 000 kr.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Spelinspektionen beslutade den 21 augusti 2019 att meddela ComeOn Sweden Ltd (nedan ComeOn/bolaget) en varning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift om 6 miljoner kr. Som skäl för beslutet angavs huvudsakligen att bolaget erbjudit vadhållning på evenemang där en övervägande del av deltagarna var under 18 år när matchen spelades, och därmed brutit mot 8 kap. 2 § 2 spellagen och villkor i licensbeslutet.

Come On yrkar i första hand att bolaget istället för en varning ska meddelas en anmärkning och att sanktionsavgiften ska sättas ned helt eller till ett skäligt belopp och i andra hand att avgiften ska sättas ned. Bolaget vidgår att det överträtt det aktuella förbudet genom att tillhandahålla vadhållning på

Dok.Id 417716

Postadress Box 406 581 04 Linköping	Besöksadress Brigadgatan 3	Telefon 013-25 11 00 E-post: forvaltningsratten@linkoping.dom.se www.forvaltningsratten@linkoping.domstol.se	Telefax	Expeditionstid måndag–fredag 08:00–16:00
--	--------------------------------------	---	----------------	---

tre U17-matcher, men anser att de återopade U19-matcherna inte omfattas av förbudet. Bolaget menar även att överträdelsen är av begränsat allvar.

Spelinspektionen motsätter sig ändring av det överklagade beslutet och anser att målet ska återförvisas till myndigheten för fortsatt utredning och ställningstagande till sanktionsavgiftens storlek om det inte är bruttoomsättningen som ska ligga till grund för denna.

Spelinspektionen motsätter sig ändring av det överklagade beslutet.

Vad parterna anfört i övrigt framgår sammanfattningsvis av domskälen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet m.m.

En licens för att tillhandahålla vadhållning får inte avse vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år (8 kap. 2 § 2 spellagen). Det anges i ComeOns licensbeslut att vadhållning inte får erbjudas på händelser eller evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år.

Fråga i målet är huvudsakligen om ComeOn har agerat på ett sådant sätt att Spelinspektionen har haft skäl att meddela en varning och besluta om sanktionsavgift. Det är Spelinspektionen som har den primära bevisbördan för att omständigheterna är sådana att beslutad sanktion är påbjuden. De faktiska omständigheter som omgärdat de matcher som legat till grund för sanktionsbeslutet är dock ostridiga i målet. Den tvistiga frågan rör istället om Spelinspektionen med anledning av dessa händelser har haft laga stöd för det överklagade beslutet. Förvaltningsrätten följande bedömning.

Formella invändningar

Bolaget har anfört bl.a. att Spelinspektionens utredningsskyldighet i vissa hänseenden inte är uppfylld. Förvaltningsrätten bedömer inledningsvis att det inte framkommit något som tyder på att det överklagade beslutet bör undanröjas av formella skäl, och rätten har därmed att ta ställning till om det var materiellt korrekt.

Innebörden av förbudet mot att erbjuda vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år

ComeOn har anfört att innebörden av bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spellagen är oklar, och att de i bestämmelsen aktuella begreppen kan tolkas på olika sätt. Bolaget menar att det inte har stridit mot licensvillkoret att erbjuda vadhållning på de åberopade U19-matcherna och att det utifrån de flertalet möjliga tolkningarna av begreppet ”deltagare” inte varit möjligt för bolaget att förutse om så skulle vara fallet, vilket strider mot tydlighetskravet i legalitetsprincipen. Det anser därför att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. ComeOn hänvisar i denna del bl.a. till en rapport från Brottsförbyggande rådet gällande matchfixning och vad som sägs där ifråga om olika aktörers möjlighet att påverka ett matchförlopp. Bolaget vidgår däremot att det av misstag tillåtit spel på tre U17-matcher i strid med villkoret.

Spelinspektionen anser att villkoret är tydligt och att det exempelvis är självklart att alla spelare som är anmälda som deltagare i matchen har en möjlighet att spela och därmed ska tas med i beräkningen, liksom att något annat skulle innebära att syftet med bestämmelsen förloras.

Ifråga om vilka som ska beaktas som deltagare får omfattningen bestämmas av bestämmelsens syfte att motverka att ungdomar under 18 år utsätts för påverkan att manipulera spelet samt att kontrollen bör vara begränsad till de unga individer som genom sitt faktiska eller potentiella speldeltagande i matchen kan påverka utgången av densamma. Vid en sådan bedömning bör

samtliga spelare som är anmälda som deltagare i matchen omfattas. Detta omfattar både startspelare och övriga truppen, d.v.s. de elva spelare som deltar från matchstart och anmälda ersättare, s.k. bänkspelare. Något annat skulle innebära att villkorets syfte går förlorat. Övriga aktörer på en match, så som domare, tränare eller annan personal som assisterar under matchen kan inte, enligt förvaltningsrätten, anses falla inom begreppet ”deltagare” då dessa inte vare sig är faktiska eller potentiella deltagare i själva evenemanget, d.v.s. i detta fall fotbollsmatchen.

Särskilt om legalitetsprincipen

En sanktionsavgift är att likställa med ett straff i den mening som avses i EKMR (jfr bl.a. NJA 2004 s. 840). Legalitetsprincipen innebär att straff inte får utdelas för något som inte var straffbart vid tidpunkten för handlingen (se artikel 7 i EKMR och 2 kap. 10 § regeringsformen, jfr även 1 kap 1 § tredje stycket regeringsformen och 5 § förvaltningslagen [2017:900]). Man kan inte heller straffas om bestämmelsen ifråga inte är så pass tydlig att det inte är möjligt att förutse vilka handlingar som är straffbara, även om ett visst tolkningsutrymme måste kunna finnas.

Förvaltningsrätten bedömer att det på ett tillräckligt tydligt sätt framgår hur långt förbudet mot att erbjuda vadhållning på spel med deltagare under 18 år sträcker sig. Även om ett visst tolkningsutrymme finns bör en aktör på den svenska spelmarknaden, mot bakgrund av vad som angetts ovan bl.a. om den normalspråkliga innebörden av lagbestämmelsens begrepp, förstå att bestämmelsen exempelvis omfattar även enstaka matcher. Det strider därmed inte mot legalitetsprincipen att tillämpa bestämmelsen på det sätt som angetts ovan, eller övriga bestämmelser i spellagen så som de anges nedan. Vad ComeOn har anfört medför ingen annan bedömning.

Har ComeOn åsidosatt sina skyldigheter?

Omständigheterna i målet ostridiga såtillvida att ComeOn, med den definition som angetts ovan, har erbjudit vadhållning på matcher där en övervägande del av deltagarna varit under 18 år och därigenom överträtt det aktuella villkoret i den givna licensen.

Hur allvarlig är ComeOns överträdelse och ska ett ingripande ske?

Om en licenshavare åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen eller villkor som meddelats med stöd av lagen ska Spelinspektionen förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning (jfr 18 kap. 12 § spellagen). Om överträdelsen är allvarlig ska licensen som huvudregel återkallas, men om det är tillräckligt kan istället en varning meddelas. Om överträdelsen är ringa eller ursäktlig kan man avstå från ingripande. Detsamma gäller bl.a. om licenshavaren vidtar rättelse (jfr prop. 2017/18:220 s. 340).

Spelinspektionen menar att den omständigheten att ComeOn har erbjudit vadhållning på matcher där en övervägande del av deltagarna var under 18 år i sig är att betrakta som en allvarlig överträdelse och att de förmildrande omständigheterna i det aktuella fallet inte överväger allvaret i överträdelsen så att den ska anses vara ringa eller ursäktlig. Spelinspektionen framhåller att spellagen bl.a. syftar till att minska negativa konsekvenser av spel och att syftet med den nu aktuella bestämmelsen, som syftar till att skydda ungdomsidrottens integritet, inte kan anses vara av underordnad betydelse.

ComeOn menar att överträdelsen inte är allvarlig. Bestämmelsen har enligt bolaget ingen betydande, om ens någon, betydelse för att uppnå spellagens syften så som de kommer till uttryck i 3 kap. 1 §, och att skydda ungdomsidrottens integritet måste anses vara ett av spellagens mer underordnade syften. Spelinspektionens argumentation för riskerna med att överträda det aktuella förbudet är vidare enligt bolagets mening långsökt och spekulativt

och slutsatsen onyanserad och i strid med hur ”allvarligt” används i annan lagstiftning och vanligt språkbruk. ComeOn framhåller även särskilt att det är fråga om en förstagångsöverträdelse i samband med ett fåtal matcher, som skett av misstag p.g.a. en underleverantörs felaktigt implementerade filterlogik utan att bolaget agerat varken uppsåtligt eller vårdslöst och att överträdelsen pågått en mycket kort tid liksom att rättelse vidtagits skyndsamt och att bolaget samarbetat väl med inspektionen. Bolaget framhåller även att omsättningen har varit begränsad och att ingen faktisk skada av ungdomsidrottens integritet har inträffat.

ComeOn menar även att bestämmelsen är oklar, och anser att detta bör beaktas vid bedömningen av hur allvarlig en eventuell överträdelse är då det innebär svårigheter för en licenshavare att förutse hur pass allvarlig en enskild överträdelse kan bedömas vara. Förvaltningsrätten har dock ovan bedömt att den aktuella bestämmelsen ska tillämpas och finner inte skäl att beakta vad bolaget anfört i dessa delar vid bedömningen av överträdelsens allvarsgrad.

I spellagens förarbeten har angetts att ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften, med hänvisning till 3 kap. 1 §, desto allvarligare är en överträdelse av den (prop. 2017/18:220 s. 352). Vid värderingen av en viss överträdelses allvarlighetsgrad ska alltså beaktas vilken bestämmelse som överträtts, och vilken relevans denna kan anses ha för att lagens syften ska uppfyllas.

I förarbetena har som exempel på allvarliga överträdelser nämnts en överträdelse av kreditförbudet i 14 kap. 8 § eller när licenshavaren i andra fall bedriver verksamhet i strid med bestämmelserna om spelansvar (prop. 2017/18:220 s. 352). När det gäller överträdelser av en betaltjänstleverantör har uttalats att överträdelser som avser stora belopp eller upprepade transaktioner under lång tid bör bedömas som särskilt allvarliga.

En anmärkning kan meddelas för överträdelser som är mindre allvarliga än ovan, alltså varken ringa eller särskilt allvarliga, då det inte finns något att åtgärda (prop. 2017/18:220 s.201). Det har i lagens förarbeten inte exemplifierats vad sådana överträdelser kan bestå i, men det måste enligt förvaltningsrättens mening huvudsakligen vara fråga om överträdelser som inte är av stor vikt för att lagens övergripande syften ska uppfyllas.

Som exempel på en ringa eller ursäktlig överträdelse har nämnts om ett spelföretag i något enstaka fall inte i rätt tid anmält en ändring i kretsen av de som äger verksamheten eller ingår i dess ledning, men att om en sådan anmälan över huvud taget inte görs kan det inte anses som en ringa eller ursäktlig överträdelse (prop. 2017/18:220 s. 201). Ett annat exempel avser några dagars dröjsmål med återkommande teknisk kontroll, som med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet är ursäktlig.

Den aktuella överträdelsen kan enligt rättens mening inte anses vara jämförlig med vad som angetts ovan ifråga om ringa och ursäktliga överträdelser, vilket främst avser överträdelser av administrativt slag som inte har stor betydelse för uppfyllandet av lagens övergripande syften.

Mot bakgrund av den aktuella bestämmelsens betydelse för att uppnå spellagens syften (jfr bl.a. prop. 2017/18:220 s. 89) bedömer förvaltningsrätten att en överträdelse av denna centrala bestämmelse som utgångspunkt bör anses vara allvarlig, men att övriga omständigheter i det aktuella fallet också måste beaktas vid bedömningen.

Förvaltningsrätten noterar att ett tekniskt fel hos en underleverantör medfört att bolaget erbjudit vadhållning i strid med förbudet oavsiktligen. Även om bolaget har det yttersta ansvaret för att lagen följs, så är denna omständighet förmildrande vad gäller överträdelsens allvar. ComeOn har efter att bristen uppdagats även skyndsamt vidtagit omfattande åtgärder för att åtgärda felet

och säkerställa att det inte inträffar igen, vilket också ska beaktas i förmildrande riktning (jfr prop. 2017/18:220 s.352). Att vadhållningen på de nu aktuella matcherna varit någorlunda begränsad är enligt förvaltningsrättens mening av mindre betydelse, då riskerna för påverkan uppstår i och med tillhandahållandet av vadhållning, även om det omsatta beloppet synes kunna beaktas vid bedömningen av överträdelsens allvar. Avsaknaden av indikatorer på att faktisk otillbörlig påverkan skett i den aktuella matchen har vidare, enligt rättens mening, inte någon betydelse av vikt. Vad gäller andelen spelare över och under 18 år bör detta enligt förvaltningsrätten beaktas i förmildrande eller försvårande riktning i någon mån.

Mot bakgrund av lagstiftningens syfte gör förvaltningsrätten bedömningen att det, även med beaktande av de förmildrande omständigheterna i det aktuella fallet, är fråga om en allvarlig överträdelse. Förvaltningsrätten beaktar då särskilt att vadhållning erbjudits på U17-matcher, och att den givna utgångspunkten får anses vara spelarna i en sådan match är under 18 år till skillnad från vad som är fallet i U19-ligan (jfr förvaltningsrättens dom dagens datum i mål nr 6195-19, där någon sådan försvårande omständighet inte förelegat och överträdelsen vid en sammantagen bedömning bedömts vara av normalgraden). Vad bolaget anfört medför inte någon annan bedömning i denna del. Omständigheterna i det enskilda fallet beaktas dock även vad gäller valet av ingripande och storleken på en eventuell sanktionsavgift, vilket utvecklas nedan.

Den aktuella överträdelsen är alltså allvarlig, och ett ingripande därför ska ske. Valet mellan de olika typer av ingripanden som finns att tillgå ska i första hand avgöras utifrån hur allvarlig överträdelsen är (prop. 2017/18 s. 340). Spelinspektionen har i det överklagade beslutet bedömt att, trots att överträdelsen är allvarlig, det är tillräckligt med en varning. Inspektionen har då beaktat den förmildrande omständigheten att rättelse har skett. Varken en anmärkning eller någon annan mindre ingripande åtgärd än en

varning är aktuell, då dessa är avsedda att användas vid mindre allvarliga överträdelser. Förvaltningsrätten finner därmed inte skäl att göra någon annan bedömning än Spelinspektionen.

Ska en sanktionsavgift tas ut?

Om en licenshavare får en varning kan denna förenas med en sanktionsavgift (19 kap. 10 § spellagen). Man kan dock avstå från att ta ut avgiften om överträdelsen är ringa eller ursäktlig, eller om det annars framstår som oskäligt att ta ut avgiften (19 kap. 15 § andra stycket spellagen).

Förvaltningsrätten har ovan bedömt att överträdelsen ifråga inte är ringa eller ursäktlig. Det är mot bakgrund av vad som framkommit i målet inte oskäligt att ta ut en avgift. En sanktionsavgift ska därmed tas ut.

Hur stor ska sanktionsavgiften vara?

Sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kr och högst 10 % av licenshavarens omsättning, av sådan verksamhet som är licenspliktig enligt spellagen, det närmast föregående räkenskapsåret (se 19 kap. 13 § spellagen). Om överträdelsen har skett under det första verksamhetsåret får omsättningen uppskattas.

ComeOn har invänt mot den definition av ”omsättning” som Spelinspektionen har använt vid sin beräkning av det maximala avgiftsbeloppet, och menar att det istället för bruttoomsättningen bör vara nettoomsättningen som avses. Till stöd för detta hänvisar bolaget till den SOU som låg till grund för spellagens proposition och Spelinspektionens remissyttrande över denna, samt till hur begreppet använts inom andra rättsområden.

Det finns ingen definition av begreppet omsättning i spellagen. Lotteriinspektionen (nuvarande Spelinspektionen) har framfört i ett remissvar (SOU 2017:30) att den omsättning som avses borde vara den som ligger till

grund för beskattningen, så kallad gross gaming revenue (GGR), som avser bolagets nettoomsättning. Av spellagens senare skrivna förarbeten framgår dock att regeringen, till skillnad från Lotteriinspektionen, ansett att beräkningen av sanktionsavgiften ska grunda sig på årsomsättningen (se prop. 2017/18:220 s. 235). Det har således uttalats i förarbeten till spellagen att den inställning inspektionen tidigare redogjort för inte är den som ska gälla. Det kan enligt rättens mening inte, till skillnad mot vad ComeOn anser, antas att lagstiftarens hänvisning i denna del varit oavsiktlig och felaktig. Även med beaktande av legalitetsprincipen, som särskilt gör sig gällande ifråga om förutsebarheten av vad som i relevant mening är att anse som ett straff, bedömer förvaltningsrätten att det är den av Spelinspektionen använda tolkningen av begreppet omsättning som ska tillämpas, alltså bruttoomsättningen. Att en annan definition har använts inom andra rättsområden medför inte någon annan bedömning.

Spelinspektionen har, utifrån uppgifter från Skatteverket gällande ComeOns sammanlagda insatser för perioden januari–juni, uppskattat bolagets årsomsättning under 2019 till 6 278 miljoner kr före utbetalda vinster. ComeOn har invänt mot den uppskattningen och menar att den är allt för förenklad och onyanserad och att frågan inte kan anses vara tillräckligt utredd av Spelinspektionen. Inspektionen menar att det varit rimligt att vid beslutstillfället utgå från de uppgifter som bolaget dittills själva lämnat till Skatteverket, och att ärendet därmed utretts i den omfattning som krävts. Bolaget menar att dessa uppgifter är en av flera omständigheter som kan beaktas, men att en mer nyanserad bedömning måste göras.

ComeOn ifrågasätter alltså den uppskattning som gjorts av dess omsättning under 2019 under de uppgifter omsättningen som dittills rapporterats till Skatteverket, och menar att det hade varit lämpligt att fråga bolaget vad dess egen uppskattning var. Förvaltningsrätten anser att det är en rimlig utgångspunkt att vid uppskattningen utgå från de uppgifter om årets omsättning som

då finns tillgängliga. Rätten noterar även att ComeOn trots sina invändningar inte lämnat några andra uppgifter om sin omsättning som kan läggas till grund för beräkningen, och finner därför inte skäl att ifrågasätta Spelinspektionens beräkning. Detta innebär att sanktionsavgiften ska bestämmas till mellan 5 000 kr och 627 miljoner kr.

När sanktionsavgiftens storlek beslutas ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått (19 kap. 15 § spellagen). Sanktionsavgiftens storlek är alltså ett sätt att ytterligare gradera varningen (jfr prop. 2017/18:220 s. 236).

Den sanktionsavgift Spelinspektionen beslutat uppgår till knappt en procent av den maximala avgift som inspektionen beräknat hade kunnat beslutas, och inspektionen uppger att bl.a. den stora skillnaden mellan GGR och bruttoomsättningen har vägts in vid bedömningen av avgiftens storlek. Utifrån proportionalitetsprincipen så som den kommit till uttryck i praxis (jfr bl.a. RÅ 1999 ref. 76 avsnitt 5.5.1) och mot bakgrund av de förmildrande omständigheter som angetts ovan, men med beaktande av bolagets skyldighet att tillse att samtliga relevanta regler följs och den försvårande omständigheten att vadhållning erbjudits på U17-matcher, bedömer förvaltningsrätten att det i det aktuella fallet är tillräckligt med en avgift som motsvarar en, utifrån den av Spelinspektionen bestämda avgiften, reducerad del av det maximala beloppet.

Förvaltningsrätten bedömer sammantaget att sanktionsavgiften ska bestämmas till skäliga 5,5 miljoner kr, vilket enligt rättens mening får anses väl avvägt utifrån omständigheterna i målet.

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning

ComeOn har alltså överträtt förbudet mot att tillhanda vadhållning på evenemang där övervägande delen av deltagarna är under 18 år.

Överträdelsen är allvarlig och det saknas skäl att avstå från ett ingripande. Spelinspektionen hade därför skäl för sitt beslut att meddela bolaget en varning. Det saknas skäl att avstå från att ta ut en sanktionsavgift i samband med denna varning, men utifrån omständigheterna i det aktuella fallet ska avgiften istället bestämmas till skäliga 5,5 miljoner kr. Överklagandet ska därmed delvis bifallas och det överklagade beslutet ändras endast på så sätt att sanktionsavgiften bestäms till 5,5 miljoner kr.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

██████████

Rådman

I avgörandet har nämndemännen ██████████, ██████████ och ██████████
██████████ deltagit. Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien ██████████
██████████