

**KLAGANDE**

Hacksaw Studios AB, 559134-8890

Ombud: [REDACTED]

**MOTPART**

Spelinspektionen

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Spelinspektionens beslut den 23 maj 2024, bilaga 1.

**SAKEN**

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet delvis på så sätt att sanktionsavgiften sätts ned till 20 000 kr.

**BAKGRUND OCH YRKANDEN**

Spelinspektionen har beslutat att tilldela Hacksaw Studios AB en varning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift om 2,6 miljoner kronor, se bilaga 1. Grunden för beslutet är i korthet att bolaget varit spelleverantör till två aktörer som saknar nödvändig licens och har ett föreläggande om förbud.

Hacksaw Studios AB yrkar

- i första hand att beslutet ska upphävas alternativt undanröjas,
- i andra hand att inget ingripande ska göras,
- i tredje hand att en anmärkning ska tilldelas i stället för en varning och att beslutet om sanktionsavgift upphävs eller beloppet sätts ned och
- i fjärde hand att beslutet om sanktionsavgift upphävs eller beloppet sätts ned.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Spelinspektionen anser att överklagandet ska avslås.

## VAD PARTERNA HUVUDSAKLIGEN ANFÖRT

### Hacksaw Studios AB (Hacksaw)

Bolaget har inte agerat i strid med 11 kap. 6 e § spellagen, eftersom bolagets spelprogramvara inte varit tillgänglig i Sverige på de aktuella webbplatserna. Av 1 kap. 2 § spellagen följer att lagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige. Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige. Hacksaw har gjort omfattande investeringar i sin teknik för att säkerställa att bolaget tillämpar branschledande tekniska åtgärder mot olaglig användning av bolagets spelprogramvara på reglerade marknader genom implementering av så kallad geoblockering. Detta innebär att spelare som befinner sig i Sverige inte kan komma åt bolagets spelprogramvara vid spel för pengar via olicensierade webbplatser. Sedan en tid tillbaka bevakar Hacksaw även aktivt, via en s.k. webbcrawler, Spelinspektionens förbudslista och granskar de webbplatser som omfattas av beslut om förbud från Spelinspektionen för att kontrollera så att några miniatyrbilder inte finns synliga där. Bolaget självt ingår inte några avtal med spelbolag eller andra tredje parter. Avtal om upplåtelse av licens till spelprogramvaran ingås i stället av andra bolag inom Hacksaws koncern.

Spelinspektionens beslut strider mot legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Hacksaw vänder sig emot hur långt Spelinspektionen går i sin bedömning kring det ansvar som åläggs bolaget. Om en leverantör av spelprogramvara har infört adekvata processer och rutiner och har vidtagit åtgärder i enlighet därmed, bör leverantören inte anses bryta mot spellagen och bör följaktligen inte omedelbart bestraffas om dess spelprogramvara återfinns på en olicensierad webbplats som riktar sig till den svenska marknaden.

Sanktioner måste vara proportionerliga. Att mot bakgrund av de åtgärder Hacksaw vidtar påföra en varning och en sanktionsavgift som uppgår till 50 procent av högsta möjliga sanktionsavgift är inte förenligt med proportionalitetsprincipen. Om en överträdelse skulle ha skett, måste den anses vara ringa.

Det framgår tydligt av 19 kap. 13 § spellagen att det endast är omsättning från Hacksaws tillståndspliktiga verksamhet enligt spellagen som ska beaktas när sanktionsavgiften bestäms (se även prop. 2017/18:220 s. 235). Det är bolagets totala omsättning som ingetts i ärendet och omsättningen som presenterats är alltså inte hänförlig till någon särskild jurisdiktion. Eftersom Hacksaw utvecklar spel för samtliga kunder inom Hacksaw-koncernen är det enda rimliga att den andel av koncernens nettoomsättning som kommer från den svenska marknaden också är den andel av Hacksaws nettoomsättning som ska ligga till grund för en sanktionsavgift. Denna andel är begränsad, vilket innebär att den högsta avgiften som kan påföras för bolaget uppgår till ett väsentligt lägre belopp än Spelinspektionen beräknat.

### **Spelinspektionen**

Så som regleringen i 11 kap. 6 e § spellagen är formulerad är det självklart att det som avses är att tillståndshavaren inte får ha någon form av samarbete med ett bolag som anses agera olagligt på den svenska marknaden. Även om det är positivt att Hacksaw genom s.k. geoblockering har minskat risken att bolagets spel används otillåtet på den svenska spelmarknaden, är redan själva samarbetet i sig förbjudet enligt bestämmelsen. En annan tolkning skulle innebära att regleringen i princip är verkningslös. Det saknar betydelse att det är ett annat bolag som har ingått avtalen med de olagliga aktörerna. Hacksaw kan inte fränkänna sig ansvar för hanteringen av bolagets spelprogramvara. Den som har tillstånd enligt spellagen att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara får inte överhuvudtaget ingå ett avtal om spelprogramvara med en aktör som agerar olagligt på den svenska spelmarknaden.

Av 19 kap. 13 § tredje stycket spellagen framgår att det är omsättning från tillståndspliktig verksamhet enligt spellagen som får beaktas när sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas. Oaktat om Hacksaw har haft några intäkter från den svenska spelmarknaden i förhållande till de aktuella webbplatserna eller inte, är det således omsättningen från hela den tillståndspliktiga verksamheten som ska beaktas. Spelinspektionen har vid bedömningen utgått från de uppgifter bolaget har lämnat till myndigheten. Bolaget uppger nu att endast en mindre del av den tidigare uppgivna omsättningen ska beaktas i målet, vilket innebär en lägre omsättning än Spelinspektionen utgått från. Spelinspektionen konstaterar att det rör sig om en markant lägre omsättning och att det saknas underlag som ger stöd för beräkningen. Spelinspektionen kan därför inte vitsorda de nya uppgifterna och anser att förvaltningsrätten ska lämna dessa utan avseende. Den beslutade sanktionsavgiften är proportionerlig såväl utifrån omständigheterna i det aktuella ärendet som i förhållande till vad myndigheten beslutat i andra ärenden.

### **SKÄLEN FÖR RÄTTENS AVGÖRANDE**

Tillämpliga regler och relevanta omständigheter i sak framgår i allt väsentligt av det överklagade beslutet, bilaga 1.

#### **Spellagen är tillämplig och överträdelser har skett**

Den första frågan i målet gäller om Hacksaw har brutit mot spellagen genom att tillhandahålla programvara åt spelbolag som saknar licens för den svenska spelmarknaden.

Den svenska spellagen är sedan den juli 2023 utformad på så sätt att det krävs tillstånd av Spelinspektionen för den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara som används vid tillhandahållande av kommersiellt onlinespel och vadhållning (11 kap. 6 a § spellagen).

I bestämmelsens förarbeten uttalas följande (prop. 2021/22:242 s. 34 ff). Regeringen delar, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, utredningens bedömning att ett krav på tillstånd för spelprogramvara skulle bidra till att tillhandahållandet av olicensierat spel på den svenska spelmarknaden försvåras. Redan i dagsläget är det ett brott att främja deltagandet i olovligt spel (19 kap. 2 § spellagen). En tillståndsreglering skulle dock ge Spelinspektionen andra möjligheter än i dag att ställa krav på och direkt vända sig till spelprogramvaruutvecklaren för att förhindra att dennes spel används i samband med olovligt spel. Lagstiftaren har också uttalat att, för att uppnå syftet med det nya tillståndskravet, dvs. att försvåra tillgången till spelprogramvara för olicensierade spelföretag genom att se till att tillståndsgivna underleverantörer inte samarbetar med sådana spelföretag, måste möjligheterna till kringgående minimeras (a. prop. s. 36).

Enligt 11 kap. 6 e § spellagen får den som har tillstånd för spelprogramvara inte tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara åt någon som saknar nödvändig licens enligt denna lag. Paragrafen syftar till att stänga ute olicensierat spel och därmed skydda konsumenterna från olicensierad spelverksamhet. Regleringen avser att försvåra tillgången till sådan programvara för olicensierade spelföretag (a. prop. s. 40). Bestämmelsen innebär att samarbeten i form av tillverkning, tillhandahållande, installation eller ändring av spelprogramvara inte är tillåtna mellan tillståndshavare och spelföretag som saknar nödvändig licens enligt spellagen (a. prop. s. 137).

Hacksaw har ett tillstånd för spelprogramvara enligt 11 kap. 6 a § spellagen. Uppgifterna i målet visar att Hacksaw, om än genom annan del av koncernen, har tillhandahållit programvara åt två aktörer som inte har licens för spel på den svenska marknaden. Spelinspektionen har även mot dessa riktat särskilda beslut om förbud att tillhandahålla spel i Sverige, med hänvisning till att de gjort det trots att de saknat nödvändig licens. Utredningen ger också stöd för att så varit fallet.

Eftersom de aktuella spelbolagen alltså tillhandahåller spel i Sverige, borde de ha licens. Den aktuella regeln är utformad så att det är otillåtet att över huvud taget tillhandahålla spel till en sådan aktör. Det saknar således avgörande betydelse att svenska spelare inte kan spela på just det av programvaruutvecklaren tillhandahållna spelet i och med den geoblockering som implementerats. En annan tolkning skulle strida mot bestämmelsens ordalydelse och dessutom vara svår att förena med syftet att kanalisera spelmarknaden till licensierad spelverksamhet. Att tolka bestämmelsen på det sätt som Spelinspektionen gjort kan således inte anses strida mot legalitetsprincipen. Det saknar enligt rättens mening också betydelse hur innehållet i avtal mellan Hacksaw och spelaktörer är utformade, och detta förändras inte om samarbetet skett via återförsäljare eller andra mellanhänder.

### **Varning är befogat men sanktionsavgiften ska sättas ned**

#### *Varning*

Spelinspektionen har stöd i 18 kap. 2 § spellagen för att vid överträdelse av lagen tilldela en tillståndshavare en varning. En förutsättning för det är att överträdelsen är allvarlig.

Allvarlighetsgraden bör bedömas med hänsyn till vilken betydelse som överträdelsen har i förhållande till syftet med tillståndsregleringen, dvs. att försvåra tillgången till spelprogramvara för spelföretag som saknar nödvändig licens enligt lagen (a. prop. s. 143 inkl. hänvisningar).

Det som läggs Hacksaw till last är att bolaget har samarbetat med två olicensierade spelaktörer. Överträdelsena träffar direkt det förbud som anges i 11 kap. 6 e § spellagen. Det är en systemviktig regel som har överträtts. En sådan överträdelse bör, enligt förvaltningsrättens mening, som utgångspunkt ses som allvarlig.

Hacksaw har samarbetat med Spelinspektionen under ärendets handläggning hos myndigheten. Genom geoblockering har Hacksaw vidtagit åtgärder för att reducera risken för att olicensierade aktörer når den svenska spelmarknaden. Det får anses vara omständigheter som talar i mildrande riktning.

Även med beaktande av de förmildrande omständigheterna anser förvaltningsrätten att överträdelserna, bestående av att Hacksaw har brutit mot spellagen genom att tillhandahålla spel till aktörer som saknar nödvändig licens, är allvarliga. Det finns därför skäl för att tilldela Hacksaw en varning.

#### *Sanktionsavgift*

Eftersom Hacksaw meddelads en varning, finns i 19 kap. 10 § spellagen stöd att besluta om en sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften ska enligt 19 kap. 13 § uppgå till lägst 5 000 kr och högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Endast omsättning från tillståndspliktig verksamhet enligt spellagen ska beaktas vid beräkningen. När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska enligt 15 § första stycket särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. I vissa fall, bl.a. om överträdelsen är ringa eller ursäktlig, får Spelinspektionen vidare enligt andra stycket helt eller delvis avstå från att ta ut avgiften.

Sanktionsavgiftens storlek kan således användas som ett sätt att ytterligare gradera det beslutade ingripandet (jfr HFD 2023 ref. 25). Även omständigheter som talar i mildrande riktning bör därför vägas in när avgiften bestäms. Sådana omständigheter kan enligt förarbetena vara att licenshavaren snabbt upphör med överträdelsen sedan den har påtalats av myndigheten eller samarbetar väl med myndigheten under utredningen (prop. 2017/18:220 s. 352).

Förvaltningsrätten anser att överträdelsen inte kan anses ringa eller ursäktlig, och delar därför Spelinspektionens bedömning att de aktuella överträdelserna utgör skäl för att även besluta om en sanktionsavgift.

Parterna gör olika bedömningar av vad som ska anses utgöra Hacksaws nettoomsättning. Reglerna innebär att med den tillståndspliktiga verksamheten avses den del av verksamheten där svenska regler kräver licens, dvs. den svenska spelmarknaden. Hacksaw har lämnat en redogörelse för hur koncernens nettoomsättning fördelar sig på olika delar i världen. Förvaltningsrätten finner inte skäl att ifrågasätta denna redogörelse eller beräkningen av den del av nettoomsättning som kommer från den svenska spelmarknaden. Detta särskilt med beaktande av att det som utgångspunkt är Spelinspektionen som har bevisbördan. Den högsta avgiften som kan tas ut är således väsentligt lägre än Spelinspektionen beräknat.

Vid en sammantagen bedömning av sanktionsavgiftens storlek beaktar förvaltningsrätten, utöver en lägre maximal avgift än Spelinspektionen utgått från, att det föreligger vissa förmildrande omständigheter. Av dessa lägger rätten särskild vikt vid att Hacksaw genom geoblockering har vidtagit åtgärder för att förhindra att olovligt spel sker åtminstone på de av bolaget tillhandahållna spelen (jfr vad som ovan återgetts om bestämmelsens förarbeten). Rätten finner mot denna bakgrund att sanktionsavgiften ska bestämmas till 20 000 kr, vilket utifrån omständigheterna i kombination med den beslutade varningen får anses vara proportionerligt.

Överklagandet ska därmed leda till ändring av det överklagade beslutet såvitt gäller sanktionsavgiftens storlek men inte i övrigt.



HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (FR-03)

[REDACTED]

[REDACTED]

I avgörandet har även nämndemännen [REDACTED]

[REDACTED] deltagit.

Föredragande jurist: [REDACTED]



## 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](http://www.domstol.se).