



KLAGANDE

Skill On Net Limited

Ombud: Jur.kand. [REDACTED] och jur.kand. [REDACTED]
Nordic Gambling

MOTPART

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 15 december 2020
i mål nr 6032-19, se bilaga A

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Skill On Net Limited yrkar i första hand att Spelinspektionens beslut ska upphävas, i andra hand att det inte ska göras något ingripande och i tredje hand att en anmärkning istället för en varning ska meddelas. Bolaget yrkar också att sanktionsavgiften sätts ned, helt eller till ett belopp som är väsentligt lägre än 14 miljoner kr.

Spelinspektionen motsätter sig bifall till överklagandet.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Bonusar

En licenshavare får endast vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel erbjuda eller lämna bonus (14 kap. 9 § spellagen). Bolaget har anfört att 14 kap. 9 § spellagen inte kan anses vara utformad på ett sådant sätt att den uppfyller kravet på tydlighet som följer av legalitetsprincipen. Kammarrätten anser att bestämmelsen är tillräckligt tydlig och att ett visst tolkningsutrymme måste accepteras.

Av utredningen framgår att bolaget på sin hemsida haft olika erbjudanden och incitament kopplade till spel, bland annat erbjudande om gratisspel och gratissnurr. En spelare har exempelvis kunnat vinna pengar genom s.k. gratissnurr. Bolaget anför att gratiserbjudandena inte utgör bonusar och menar att de ska betraktas som gåvor. Bolaget framhåller även att det inte krävs någon insats från en spelare för att kunna få tillgång till gratiserbjudandena samt att de faller utanför bolagets licens och därför torde kunna erbjudas kunderna utan begränsning. Kammarrätten konstaterar att gratissnurr innebär att spelaren erhåller ett utpekat spel till förmånligare villkor än vanligtvis. Erbjudandena utgör därmed bonusar i form av ekonomiska incitament som är direkt kopplat till spelet. Eftersom aktuella

spel och snurr erbjuds återkommande är det inte fråga om en bonus endast vid det första speltillfället.

Lotterier utan licens

Bolaget anser att den del av turneringen där deltagare kan placera sig på en topplista och vinna ytterligare priser ska ses som en integrerad del av det datorsimulerade automatspelet. Detta eftersom topplistas vinster utgör en del av den vinstkalkyl som är kopplad till turneringen som helhet. Vid dessa turneringar finns inte någon slump eller slumpgenerator kopplat till spelet som är separat från de datorsimulerade automatspel som bolaget har licens för att tillhandahålla.

Kammarrätten instämmer i underinstansernas bedömningar att bolaget genom dessa turneringar har erbjudit spel på lotterier som det inte haft licens för. Vad bolaget anför medför inte något annat ställningstagande.

Bolaget har således överträtt bestämmelsen om bonuserbjudanden i 14 kap. 9 § spellagen samt tillhandahållit lotteri som inte omfattats av bolagets licens. Frågan är därefter om det finns skäl för varning, anmärkning eller att avstå från ingripande.

Ingripande

Utgångspunkten är att en överträdelse av 14 kap. 9 § spellagen är allvarlig. Det finns inte skäl att göra någon annan bedömning i nu aktuellt fall. Det finns därför skäl för ingripande. Bolaget har även tillhandahållit ett lotteri som bolaget saknar licens för. Någon lindrigare åtgärd än att bolaget meddelas en varning kan därmed inte komma ifråga.

Eftersom bolaget ska meddelas en varning, får även en sanktionsavgift påföras. Sanktionsavgiften ska uppgå till högst tio procent av licenshavarens

omsättning. Med hänsyn till förarbetenas utformning får, trots vad bolaget anför till stöd för att nettoomsättningen ska läggas till grund vid fastställande av högsta möjliga avgift, 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 2 117 miljoner kr. Sanktionsavgiften kan därför uppgå till högst 211 miljoner kr.

Spelinspektionen bestämde sanktionsavgiften till 14 miljoner kr. Förvaltningsrätten ändrade inte sanktionsavgiften. När sanktionsavgiftens storlek beslutas ska 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.

Bonusbestämmelsen har en central betydelse för att uppnå spellagstiftningens syften och det är därmed försvårande att ett bolag bryter mot en sådan bestämmelse. Bolaget har därtill tillhandahållit spel som inte omfattas av dess licens. Överträdelsernas längd och att dessa upphörde först efter Spelinspektionens uppmärksammande ska också beaktas som försvårande omständigheter. Bolagets vidtagna åtgärder utgör en förmildrande omständighet som har beaktats av underinstanserna. Någon ytterligare förmildrande omständighet som ska påverka sanktionsavgiftens storlek har enligt kammarrättens mening inte kommit fram. Tillräckliga skäl för att sätta ner den av underinstanserna fastställda avgiften finns därmed inte.

Sammanfattningsvis finns det således skäl för att meddela bolaget en varning och besluta om sanktionsavgift om 14 miljoner kr. Överklagandet ska mot denna bakgrund avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

██████████
kammarrättsråd
ordförande

████████████████████
kammarrättsråd

██████████████████
tf. kammarrättsassessor
referent

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING****DOM**
2020-12-15
Meddelad i LinköpingMål nr
6032-19**KLAGANDE**

Skill On Net Limited

Ombud: [REDACTED]
Nordic Gambling**MOTPART**

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 26 juni 2019, dnr 19SI542

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN OCH GRUNDER M.M.

Spelinspektionen beslutade den 26 juni 2019 att meddela Skill On Net Limited (nedan Skill On Net eller bolaget) en varning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift på 14 miljoner kr. Som skäl för beslutet angavs i korthet att bolaget har erbjudit bonusar utöver en spelares första speltillfälle och har tillhandahållit lotterier som inte omfattas av dess licens, och därmed brutit mot bestämmelser i spellagen liksom dess licensbeslut.

Skill On Net yrkar i första hand att beslutet ska upphävas, i andra hand att inget ingripande ska göras, i tredje hand att det överklagade beslutet ska ändras på så sätt att bolaget ska få en anmärkning istället för en varning och att sanktionsavgiften sätts ned helt eller i vart fall till ett belopp som understiger fem miljoner kr och i fjärde hand att avgiften sätts ned helt eller i vart fall till ett lägre belopp än 14 miljoner kr.

Dok.Id 432718

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

Skill On Net anser att det har förekommit formella brister både i Spelinspektionens handläggning och i det överklagade beslutet.

Bolaget menar vidare att det inte erbjudit sina spelare någon bonus utöver det första speltillfället, liksom att det inte har anordnat eller tillhandahållit lotteri som inte omfattas av dess licensbeslut.

Bolaget menar även att eventuella överträdelser inte är allvarliga och att omständigheterna är sådana att sanktionsavgiften bör sättas ned.

Slutligen menar bolaget att målet inte ska återförvisas om förvaltningsrätten bedömer att inte är bruttoomsättningen som ska ligga till grund för beräkningen av sanktionsavgiften.

Spelinspektionen bestrider ändring av det överklagade beslutet och yrkar att målet ska återförvisas dit om förvaltningsrätten bedömer att det inte är bruttoomsättningen som ska ligga till grund för beräkningen av sanktionsavgiften eftersom fortsatt utredning och en ny bedömning då behöver göras.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Det finns inte skäl att upphäva beslutet på grund av formella fel

Bolagets invändningar

Skill On Net anser att Spelinspektionens hantering av ärendet och det överklagade beslutet som sådant saknar tillräcklig utredning, insyn och motivering. Beslutet framstår enligt bolagets mening som osammanhängande, ologiskt och godtyckligt.

Kommunicering m.m.

Skill On Net menar bl.a. att bolaget inte getts möjlighet att yttra sig över frågan om brott mot licensbeslutet och därmed ålagts en varning och sanktionsavgift ohört. Bolaget menar att det därmed inte fått möjlighet att yttra sig och få sin bedömning hörd i frågan om erbjudande av lotterier som inte omfattas av licensbeslutet, vilket strider mot myndighetens skyldigheter enligt förvaltningslagen.

Förvaltningsrätten noterar att en sanktionsavgift är att likställa med ett straff i den mening som avses i Europakonventionen, vilket innebär att *kontradiktionsprincipen*, som bl.a. innefattas i begreppet *rättvis rättegång* i Europakonventionens artikel 6, särskilt gör sig gällande. Principen är inte direkt uttryckt i relevant svensk lagstiftning, men i 25 § förvaltningslagen anges att en part som huvudregel ska underrättas om allt *material* av betydelse i ett ärende och ges tillfälle att yttra sig över detta innan ett beslut i ärendet fattas. Motsvarande bestämmelse för handläggningen i förvaltningsdomstol finns i 18 § förvaltningsprocesslagen. En sådan underrättelse måste dock inte uttryckligen, även om så ofta är fallet ifråga om myndigheter, även ge uttryck för en preliminär bedömning i frågan.

I brottmål gäller att man inte kan dömas för en annan gärning än den för vilken talan förts, men att rätten inte är bunden av yrkanden beträffande rättslig beteckning och tillämpligt lagrum (30 kap. 3 § rättegångsbalken). Principen om *jura novit curia*, som tillämpas även i förvaltningsdomstolarna, innebär att en domstol känner till rätten och att vad parterna ska föra bevisning kring därmed är de faktiska omständigheterna. Samma sak bör anses gälla även vid handläggningen hos en myndighet.

Skill On Net har ostridigt underrättats om allt material som tillförts Spelinspektionens tillsynsärende, men inte informerats om att Spelinspektionen bedömde ett visst spel som ett otillåtet lotteri. Mot bakgrund av det angivna

utgör detta inte ett sådant handläggningsfel som medför att beslutet ska upphävas.

Motiveringsskyldighet

Skill On Net menar vidare att det förvisso fått kommentera vissa erbjudanden vid tre tillfällen, men att det i det överklagade beslutet inte framgår tydligt vilka erbjudanden och handlingar eller underlåtenheter som omfattas av Spelinspektionens beslut. Spelinspektionen menar dock att vilka erbjudanden som avses framgår av den information som inhämtats från bolagets webbplatser, av bolagets yttranden i ärendet och av beslutet och anser att beslutet är tillräckligt motiverat. Förvaltningsrätten instämmer i denna bedömning.

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning i denna del

Det har inte framkommit att Spelinspektionen har brustit i sin handläggning av ärendet på ett sådant sätt att det överklagade beslutet är behäftat med sådana formella brister att det bör upphävas. Det har inte funnits hinder för Spelinspektionen att besluta i sak och det saknas skäl att upphäva beslutet på den grunden. Inte heller är de aktuella bestämmelserna i spellagen så pass oklara att de inte ska tillämpas, vilket berörs vidare nedan. Det har inte framkommit att myndigheten skulle ha brustit i sin utredningsskyldighet eller saklighet och opartiskhet.

De materiella frågorna

Frågan förvaltningsrätten har att pröva är då om Skill On Net har agerat på ett sådant sätt att Spelinspektionen har haft skäl att meddela en varning och besluta om sanktionsavgift och, om så är fallet, vilken nivå denna avgift ska uppgå till. Det är Spelinspektionen som har den primära bevisbördan för att omständigheterna är sådana att det funnits skäl för sanktionsbeslutet. De faktiska omständigheter som legat till grund för det är dock ostridiga i

målet. Den tvistiga frågan rör istället om Spelinspektionen med anledning av dessa händelser har haft lagligt stöd för det överklagade beslutet.

Lotterier

Rättsliga utgångspunkter

Ett lotteri har i spellagen definierats som en *aktivitet där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på slumpen* (2 kap. 3 § punkt 12 spellagen).

Det finns många typer av lotterier, varav vissa inte är tillåtna, vissa är förbehållna staten och spel för allmännyttiga ändamål och vissa tillåts erbjudas på den konkurrensutsatta spelmarknaden. Ett kommersiellt spelbolag kan ges licens för kommersiellt onlinespel innehållande kasinospel, onlinebingo och datorsimulerat automatspel (7 kap. 1 § spellagen). Om det tillhandahålls som ett tilläggsspel till sådant spel får licensen även omfatta andra lotterier i form av vinstpottspel (7 kap. 1 § andra stycket spellagen, jfr 5 kap 3 § spelförordningen [2018:1475]).

Ett tilläggsspel är ett spel med separat insats (betalning för att få delta i ett spel), som man endast kan delta i genom att delta i ett annat spel, där sannolikheten att vinna på tilläggsspelet helt beror på slumpen (2 kap. 3 § punkt 5 och 18 spellagen).

Skill On Net har erbjudit spel på lotterier som det inte har licens för

Skill On Net beviljades den 29 november 2018 licens för att tillhandahålla datorsimulerat automatspel (ofta kallat slots) och vissa uppräknade kasinospel, liksom tilläggsspel i form av vinstpottspel till sådana spel.

Skill On Net har på sina webbplatser haft så kallade slots-turneringar, både med och utan krav på insats för deltagande. Spelinspektionen har i det överklagade beslutet bedömt att dessa utgör bonusar. Förvaltningsrätten återkommer till frågan om bonusar nedan.

Vad gäller deltagande i sådana slots-turneringar där en insats betalats har Spelinspektionen även bedömt att det är fråga om ett lotteri som bolaget saknar licens för.

De aktuella turneringarna har gått till på följande sätt. En spelare har betalat en insats för att medverka i en turnering där spelare spelar på datorsimulerade automatspel. Turneringsläget är en integrerad del av spelet baserat på en fast uppsatt turneringsplan. Beroende på utfallet i de datorsimulerade automatspelen har spelarna placerat sig på en ledartavla, och de spelare som tagit sig högst upp på ledartavlan har fått priser i form av freespins eller kontanter.

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet bedömt att detta är ett spel som bolaget inte har licens för. Skill On Net påpekar att det vid de aktuella turneringarna inte finns någon slump eller slumpgenerator som är kopplad till spelet som är separat från de datorsimulerade automatspel som bolaget har licens för att tillhandahålla, och menar att det därmed inte har erbjudit något lotteri utöver vad det har licens för.

Skill On Net har licens för att tillhandahålla spel på datorsimulerade automatspel, vilket är en form av lotteri för vilken lagstiftaren alltså har gett möjlighet till kommersiella aktörer att få licens.

Vad ett datorsimulerat automatspel är har inte definierats i spellagen, men av dess förarbeten kan utläsas att vad som avsetts är värdeautomatspel som tillhandahålls online (SOU 2017:30 s. 75, jfr prop. 2017/18:220 s. 121). Vad

ett automatspel är har tidigare utvecklats något i 1 § lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel, och det är alltså datorsimulerade versioner av sådana som kan erbjudas med den aktuella licensen. Av 15 kap. 10 § i Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet (LIFS 2018:8) går vidare att utläsa av att det i ett datorsimulerat automatspel är olika symboler som visar om en spelomgång ger vinst eller inte.

Att datorsimulerade automatspel har spelats under de aktuella turneringarna är ostridigt. I turneringarna har man dock, utöver vinsterna vid spelandet på de datorsimulerade automatspelen ifråga, kunnat placera sig på en topplista och vinna ytterligare vinster. Denna del av turneringen måste behandlas som en separat del av turneringen (se definitionen av spelomgång i 1 kap. 2 § LIFS 2018:8, jfr även med tilläggsspel enligt ovan).

Att vilka spelare som placerar sig på denna topplista beror på slumpen ligger i sakens natur, eftersom den är baserad på utfallet i andra lotterier. Även denna del av turneringen utgör alltså ett lotteri.

Detta lotteri är dock inte ett datorsimulerat automatspel enligt definitionen ovan. Att denna separata aktivitet inte är kopplad till någon slumpgenerator separerad från de datorsimulerade automatspelen medför inte någon annan bedömning.

Bolaget har jämfört vinsterna ifråga med jackpottar och menar att det är ett liknande sätt att ge en vinst i tillägg till spelens ursprungliga återbetalningsprocent och att det inte finns något i spellagen som förhindrar utbetalning av sådana vinster. Förvaltningsrätten bedömer dock att det, bl.a. eftersom deltagandet inte krävt en separat insats, inte heller är fråga om ett tillåtet

tilläggs spel. Förvaltningsrätten konstaterar därför, i likhet med Spelinspektionen, att den del av turneringen där placering på en ledartavla gjordes utifrån resultatet på datorsimulerade automatspel utgör ett lotteri som bolaget saknar licens för. Att bolaget haft en fast turneringsplan och att reglerna kring turneringen varit tydliga, vilket bolaget framhållit, medför inte någon annan bedömning.

Bonusar

Rättslig utgångspunkt och parternas argumentation

En licenshavare får endast vid det första tillfället då en spelare på något av licenshavarens spel erbjuda eller lämna bonus (14 kap. 9 § spellagen).

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet bedömt att Skill On Net har erbjudit och lämnat bonusar i form av återkommande erbjudanden om bl.a. dagliga bonusar, månadsvisa belöningar, slots-turneringar, freespins, cash-back och VIP-paket.

Skill On Net menar i korthet att vissa av dessa erbjudanden inte varit gällande utan att information om dem av misstag funnits kvar efter spellagens ikraftträdande, och att vissa av dem utgör tillåtna gåvor och gratisspel, och anser alltså att det inte har överträtt spellagens bonusbestämmelse.

Bolaget framhåller även att bonusbestämmelsen introducerades sent i lagstiftningsprocessen. Bolaget anser att det är tydligt att det inte funnits tid eller möjlighet för lagstiftaren att utveckla och tydliggöra vilken omfattning bestämmelsen ska ha, och menar att både bonusbestämmelsen i sig och definitionen av en bonus ger utrymme för stora tolknings- och gränsdragningsvårigheter. Bolaget ifrågasätter Spelinspektionens påståenden om att bonusbestämmelserna är tydliga med hänvisning till att ett stort antal spel-

bolag haft svårigheter med tolkningen av dem. Det framhåller även att Spelinspektionen inte har bidragit med något förtydligande av hur bestämmelsen ska tolkas och att praxis saknas, vilket det menar innebär att den bör tolkas restriktivt och att eventuella oklarheter inte kan läggas licenshavarna till last.

Bolaget påtalar vidare att spelmyndigheter och spelindustrin i andra jurisdiktioner i många fall gemensamt har utarbetat en definition eller en gemensam förståelse för vad som kan antas utgöra en bonus, och lämnar exempel på hur begreppet används i andra länder. Bolaget framhåller särskilt att gratisspel, gratisspinn och andra incitament än insättning av bonusmedel på ett spelkonto vid insättning av pengar på detsamma normalt inte ingår i vad som är att anse som ett bonuserbjudande, utan istället ses som gåvor. Det är, enligt bolagets mening, naturligt att spelbolagen har tagit fasta på den i branschen etablerade definitionen.

En bonus är en rabatt eller premie av något slag

I spellagen har angetts att med bonus avses *rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet* (2 kap. 3 § punkt 3 spellagen). Detta har inte närmare kommenterats i författningskommentaren (se prop. 2017/18:220 s. 292 ff.). Bolaget menar att detta i teorin skulle kunna innebära att varje vinst och vinstchans är att betrakta som en bonus eftersom de utgör ekonomiska incitament.

Den normalspråkliga innebörden av bonus är *extra tilldelning* (av pengar etc. utöver det normalt gällande eller avtalade), *återbäring* eller *extra belöning* eller *premie* (se t.ex. Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien och Svenska Akademiens ordlista).

Vad som anges i spellagens definition av begreppet bonus talar inte för att man har avsett att det ska vara fråga om en snävare betydelse än den

normalspråkliga innebörden, utan tvärtom anser förvaltningsrätten att *liknande ekonomiskt incitament* talar för att det är ett vitt begrepp. Även de formuleringar som gjorts i lagens förarbeten talar för att det är en sådan, förhållandevis vid, innebörd som har avsetts.

I lagens förarbeten har ifråga om bonuserbudanden angetts bl.a. följande (se prop. 2017/18:220 s. 154 f.). Det är mycket vanligt att spelföretag erbjuder olika typer av bonusar till kunder och många lockas till spel just på grund av sådana erbjudanden. De tillhandahålls av nästan alla spelbolag och utgör ett viktigt konkurrensverktyg. Bonuserbudanden har kommit att bli ett attraktivt, men också ett aggressivt sätt att dels locka till sig spelare, dels behålla dem. [...] Att bonuserbudanden lockar spelare med problem att fortsätta sitt spelande och upprätthåller spelandet på ett sätt som kan anses ohälsosamt är mycket problematiskt. Av detta skäl bör rätten att erbjuda bonusar begränsas. [...] Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det inte ska vara tillåtet för en licenshavare att erbjuda eller lämna bonus *kopplat till spel* annat än vid det första tillfället då spelaren spelar på något av licenshavarens spel.

Vad gäller att erbjudandet ska vara *direkt kopplat till spelet* konstaterar förvaltningsrätten, bl.a. utifrån ovan angivna förarbetsuttalanden och syftet med bestämmelsen liksom av den allmänspråkliga definitionen, att det inte kan vara fråga om att det måste finnas en direkt koppling till ett utpekad spel i direkt tidsmässig anslutning till ett speltillfälle, utan till spel i en mer generell bemärkelse. Definitionen som gjorts i 2 kap. 3 § punkt 3 spellagen måste anses syfta till att tydliggöra att det inte kan vara fråga om att anse att sådant som inte har ett direkt samband till spelandet på licenshavarens plattformar ska anses utgöra en otillåten bonus.

En bonus är alltså en rabatt, återbäring, belöning eller premie av något slag. En vinst eller vinstchans på ett tillåtet spel är således inte en bonus.

Innebörden av att erbjuda respektive lämna en bonus

Att det krävs att spelare *faktiskt* får komma i åtnjutande av en bonus för att licenshavaren ska ha *lämnat* densamma är enligt rättens mening uppenbart.

Skill On Net uppger att bolaget av misstag har haft kvar information om vissa erbjudanden på några av sina webbplatser efter spellagens ikraftträdande. Bolaget menar att bonusbestämmelsen endast kan tillämpas på sådana bonusar som görs tillgängliga för kunder, och framhåller i sammanhanget särskilt att ingen kund de facto tagit del av någon bonus, att erbjudandena ifråga endast har marknadsförts via mindre varumärken med låg omsättning och att ingen svensk spelare efterfrågat en bonus enligt kampanjerna ifråga.

Frågan uppstår därmed om en licenshavare genom att på sina webbplatser ha uppgifter om olika typer av bonusar har erbjudit dessa, även om uppgifterna varit felaktiga och licenshavaren inte varit villig att faktiskt lämna bonusarna ifråga.

Den normalspråkliga innebörden av att erbjuda något är *förklara sig villig att ge, ge (någon) möjlighet att komma i åtnjutande av (en förmån av något slag)*, eller att *lämna* eller *framvisa* något (se t.ex. Svenska Akademiens ordlista, Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien och Svenska Akademiens ordbok).

Det kan konstateras att en licenshavare, vid frågan om lämnande av felaktig information om bonusar, har förklarat sig villig att lämna de aktuella typerna av bonusar, även om ingen spelare getts någon faktisk möjlighet att komma i åtnjutande av förmånen.

Syftet med spellagens bonusbestämmelse är att skydda konsumenterna. Det har i lagens förarbeten (prop. 2017/18:220 s. 155) anförts att det är mycket vanligt att spelföretag erbjuder olika typer av bonusar till kunder och att

många lockas till spel just på grund av sådana erbjudanden. En potentiell spelare kan lockas till spel redan av den ofta iögonfallande information som finns tillgänglig, och läser med nödvändighet inte exempelvis allmänna villkor där samma bonus inte erbjuds.

Att lämna information om olika bonussystem på en webbplats måste enligt förvaltningsrättens sammantagna bedömning anses utgöra ett erbjudande, oavsett om det funnits en faktisk möjlighet att sedan få bonusen eller inte. Detta synsätt har delats av Kammarrätten i Jönköping (se kammarrättens dom i mål nr 3745-19). Huruvida en bonus av misstag har erbjudits eller om den avsiktligt faktiskt lämnats har dock, enligt rättens mening, relevans för bedömningen av en överträdelses allvarsgrad.

Skill On Net har överträtt spellagens bonusbestämmelse

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet angett att det framgår av utredningen i ärendet att Skill On Net har haft återkommande erbjudanden om bl.a. dagliga bonusar, månadsvisa belöningar, slots-turneringar, free-spins, cashback och VIP-paket drygt fyra månader efter att spellagen trätt ikraft. Dessa erbjudanden utgör enligt Spelinspektionen bonusar.

Skill On Net menar att bolaget inte har erbjudit spelare några *dagliga bonusar* men att spelare, slumpmässigt och utan krav på att tidigare ha spelat eller att ha vidtagit någon annan handling, fått gratis överraskningar och gåvor, som dock inte har erbjudits dagligen. Bolaget anför även att det inte har erbjudit sina kunder några *månadsvisa belöningar* så som Spelinspektionen påstått, men att kunder däremot slumpmässigt har kunnat få gåvor. Vad gäller *freespins* vidgår bolaget att sådana har erbjudits, liksom att spelare kunnat delta i slots-turneringar både med och utan insats, men menar att det inte erbjudit sina kunder någon så kallat *cashback*.

Skill On Net anser att dess erbjudanden utgör gåvor, vilket en licenshavare inte är förhindrad att ge till sina spelare, och att det saknas rättsligt stöd för att betrakta gåvor som en rabatt eller ett liknande ekonomiskt incitament på det sätt som avses i bonusbestämmelsen.

Bolaget framhåller i sammanhanget att det inte har krävts någon särskild insats för att få ta del av gåvorna som funnits tillgängliga vilket torde innebära att gratisspel, eftersom det inte krävs licens för spel där deltagandet inte kräver betalning av en insats (3 kap. 4 § spellagen), faller utanför bolagets licens och därmed kan användas utan begränsning. Spelinspektionen invänder mot detta att betalning av en insats har krävts eftersom det varit ett krav att delta i annat spel på webbplatsen och att den aktuella bestämmelsen inte heller kan tillämpas eftersom allt spel på webbplatser som bolaget har licens för omfattas av den licenspliktiga verksamheten. Detta anser bolaget är direkt felaktigt mot bakgrund av att det vare sig i lagtext eller förarbeten finns någon sådan begränsning eller sådant tolkningsutrymme. Spelinspektionen redogör för de exempel på licensfria spel som getts i förarbeten, och framhåller att ett och samma spel inte kan vara både licenspliktigt och licensfritt.

Bolaget invänder vidare särskilt mot hur Spelinspektionen har bedömt en funktion som funnits på en av dess webbplatser, och redogör för denna funktion liksom bolagets (och en konsults) bedömning av den. Funktionen innebär i korthet att spelare får tillbaka pengar varje gång de gör en insats på något spel på webbplatsen. Hur stor andel av insatsen som återbetalas beror på vilket spel det är fråga om, och avgörs av vinståterbetalningens storlek. Bolaget menar att detta innebär att det helt enkelt förbättrar vinståterbetalningen ytterligare i förhållande till de versioner av ett visst spel med olika vinståterbetalning som mjukvaruleverantörer tillhandahåller spelbolag, och att det måste till något ytterligare utöver att vinståterbetalningen påverkas

för att det ska bedömas som en bonus. Skill On Net menar att återbetalningsprocenten är en teoretisk procentsats som beräknas utifrån ett stort antal spel och inte endast kan förknippas med enstaka spel på det sätt som bolaget anser att Spelinspektionen gör. Bolaget anser att den aktuella funktionen därmed tydligt skiljer sig från så kallade cashback-erbjudanden. Spelinspektionen anser att det tvärtom är ett exempel på vad som i spelbranschen normalt benämns som cashback.

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet bedömt att spel hos bolaget utgjorde en förutsättning för att ta del av erbjudandena, och att de därför är *direkt* kopplade till spelet. Skill On Net vidgår i sammanhanget att det i allt väsentligt är korrekt att det för att kunna ta del av erbjudandena krävts att spelaren var kund hos bolaget, hade registrerat ett spelkonto och spelade eller tidigare hade spelat på något av de spel som bolaget tillhandahåller. Bolaget anser dock att detta möjligen innebär att erbjudandena är *indirekt* kopplade till tidigare spel och/eller registrering hos Skill On Net, och att de således inte omfattas av definitionen av en bonus.

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att en bonus är en återbäring, belöning eller premie av något slag som har en direkt koppling till spel. Vad gäller det Skill On Net enligt ovan menar är gåvor, så har bolaget uppgett att dessa lämnats till spelare på dess webbplatser. Förvaltningsrätten delar därför Spelinspektionens bedömning att det är fråga om bonusar.

Vad gäller den funktion som Skill On Net anser endast förbättrar vinståterbetalningen för dess spelare, och därför inte är en bonus, konstaterar rätten följande. En vinståterbetalning består av en viss andel av de totala insatserna, och när vinster betalas ut beror på utfallet av slumpen i spelen. Om en spelomgång inte ger vinst betalas uppenbarligen inte någon vinstsumma ut. Den aktuella funktionen förbättrar alltså uppenbarligen inte bara vinståterbetalningen. Eftersom en viss del av insatsen direkt återbetalas till spelaren

är det istället fråga om en sådan rabatt eller återbäring som är att anse som en bonus i spellagens mening.

Så som Skill On Net har påtalat krävs det inte en licens för spel där deltagande inte kräver betalning av en insats (3 kap. 4 § spellagen). Bestämmelsen utgör ett undantag från det licenskrav som annars gäller enligt 2 kap. 3 § spellagen, och som bolagets verksamhet omfattas av. Undantaget har motiverats med att det inte har bedömts vara nödvändigt med samma konsumentskydd vid exempelvis utlottning av varor på företags sociala medier eller andra fall där man inte betalat någon insats för sitt deltagande, som vid sådana spel som kräver licens (se prop. 2017/18:220 s. 93 och 295). Tillämpningen av undantaget från licenskravet kan dock enligt förvaltningsrättens mening inte medföra att licenshavare tillåts kringgå bonusbestämmelsen genom att erbjuda vad de benämner som gåvor men som är kopplade till krav på insatser på annat licenspliktigt spel, utan det framgår tvärtom tydligt av både spellagen och dess förarbeten att konsumentskyddet ifråga om erbjudanden som syftar till att uppmuntra till spel är av stor vikt. Om en licenshavare inom ramen för sin licenspliktiga verksamhet erbjuder gratis-spel under vissa förutsättningar, kan det inte anses innebära att just detta erbjudande faller utanför dess licens. Lagregleringen kan sammantaget inte tolkas som så att vissa lotterier inte är licenspliktiga för enstaka spel som inte kräver en individuell insats, om dessa gratisspel likväl kräver att en insats görs och lotterierna lämnas som en bonus till spelare på plattformen.

Slutligen kan noteras att även Kammarrätten i Jönköping har bedömt att erbjudanden av bl.a. cashdrops, freespins, slots-turneringar och slumpmässiga utlottningar utgör bonusar i spellagens mening (se kammarrättens dom i mål nr 3745-19).

Skill On Net har alltså överträtt spellagens bonusbestämmelse på det sätt som Spelinspektionen anför.

Överordnad rätt hindrar inte att bestämmelserna tillämpas

Legalitetsprincipen

Av det tidigare anförda framgår att Skill On Net anser att spellagens bonusbestämmelse ger utrymme för stora gränsdragnings- och tolkningssvårigheter.

Eftersom en sanktionsavgift i relevant avseende är att likställa med ett straff i den mening som avses i EKMR kan en sådan inte utdelas om de aktuella bestämmelserna inte är tillräckligt tydliga för att det ska vara möjligt att förutse vilka handlingar som kan medföra sanktioner, även om ett visst tolkningsutrymme får finnas.

Förvaltningsrätten bedömer dock att det på ett tillräckligt tydligt sätt framgår hur långt de aktuella bestämmelserna sträcker sig och anser att även om ett visst tolkningsutrymme finns bör en aktör på den svenska spelmarknaden, mot bakgrund av framförallt vad som angetts ovan om den normal-språkliga innebörden av lagstiftningens begrepp, förstå att dess innebörd. Det tolkningsutrymme som finns kan enligt rättens mening inte anses vara betydande (jfr HFD 2017 ref. 64). Det strider därmed inte mot legalitetsprincipen att tillämpa bestämmelserna på det sätt som angetts ovan, eller övriga relevanta bestämmelser i spellagen så som de anges nedan. Vad bolaget anför om bl.a. att Spelinspektionen inte lämnat rådgivning och förtydliganden när sådana efterfrågats medför inte någon annan bedömning.

Den fria rörligheten inom EU

Skill On Net har framhållit att bolaget inte saknar förståelse för att spel om pengar innebär risker, utan att det endast menar att det måste få bedriva sin verksamhet i enlighet med de bestämmelser som finns i spellagen och att det måste finnas lagstöd om begränsningar införs, liksom att dessa måste ha

stöd i objektiv forskning kring vilka åtgärder som de facto har visat sig vara effektiva för att minska spelproblem.

Ifråga om det sistnämnda kan konstateras att statlig reglering av nationella spelmarknader innebär inskränkningar i den fria rörligheten för tjänster och etableringsfrihet på EU:s inre marknad. Därmed ställs krav på de nationella licenssystemen som innebär bl.a. att de måste framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande samhällsintresse och vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning. Skill On Net har ifrågasatt kopplingen mellan erbjudanden om gratisspel och risken att spelare spenderar för mycket tid och pengar på spel.

Det framgår tydligt av spellagens förarbeten att ett stärkt konsumentskydd och en begränsning av de negativa effekterna av spelande är två av lagens huvudsakliga syften (se bl.a. prop. 2017/18:220 s. 90 f.) och att bl.a. begränsningen av användningen av bonuserbjudanden har ansetts vara av stor betydelse för omregleringen av spelmarknaden. Spelinspektionen har hänvisat till att det finns studier som ger stöd för denna slutsats, liksom att Patent- och marknadsdomstolen har konstaterat att det finns ett samband mellan marknadsföring och spelproblem (Patent- och marknadsdomstolens dom i mål PMT 17459-18). Det finns enligt förvaltningsrättens mening inte skäl att ifrågasätta att lagens bestämmelser utgör ett proportionerligt och verkningsfullt sätt att begränsa de negativa konsekvenserna av spelande för både enskilda och samhället i stort.

Förvaltningsrättens slutsats i denna del

Förvaltningsrätten konstaterar sammanfattningsvis att varken internationell rätt, nationell grundlag eller någon annan överordnad bestämmelse medför att regleringar som de nu aktuella bestämmelserna inte ska tillämpas.

Bolagets överträdelse är allvarlig och det ska tilldelas en varning

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 (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.

Spelinspektionen angav i det överklagade beslutet bl.a. följande. Otillåtna bonuserbjudanden som inte gått att nyttja är, ensamt för sig, inte allvarliga även om de inte saknar betydelse ur ett spelansvarsperspektiv. Bolaget har dock inte endast haft sådan information, utan haft otillåtna bonuserbjudanden som faktiskt kunnat nyttjas. Med hänsyn till syftet med spellagens reglering av bonusar är överträdelsen sammantaget allvarlig. Genom bolagets agerande snedvrids även konkurrensen i förhållande till de spelbolag som anpassat sitt spelutbud till vad som är förenligt med spellagen och vad som anges i licensbesluten. Det är reglerat i detalj vilka spel som är tillåtna på den konkurrensutsatta spelmarknaden, vilket återspeglas i licensbesluten, och att erbjuda spel som inte omfattas av licens på ett sätt som inte är förenligt med spellagen och licensen är därför både typiskt sett och i det aktuella fallet allvarliga överträdelser.

Spelinspektionen har anfört bl.a. att innebörden av bonusbestämmelsen är tydlig. Bolaget menar dock att bestämmelserna ifråga är nya och oklara, och anser att det vid bedömningen av eventuella överträdelser bör beaktas att rättsläget har varit och fortfarande är oklart. Skill On Net framhåller vidare att bolaget anser att det skulle vara lämpligt om Spelinspektionen, mot bakgrund av de otydligheter som i vart fall spelindustrin upplever, dels gav spelbolag ytterligare och mer konkret vägledning i frågan, och dels gav

bolag som man menar brister i efterlevnaden en ärlig chans till rättelse eller i vart fall utfärdade en första sanktionsavgift som är lägre än 14 miljoner kr, i synnerhet eftersom spellagen bara varit gällande i några månader när tillsynen mot bolaget ägde rum. Förvaltningsrätten har dock ovan konstaterat att de relevanta bestämmelserna ska tillämpas, och finner inte skäl att beakta vad bolaget anfört i dessa delar heller vid bedömningen av överträdelsers allvarlighetsgrad.

Skill On Net framhåller även särskilt att bolaget inte har haft för avsikt att bryta mot några av de lagar och regler som gäller för dess verksamhet, att de omtvistade turneringarna har erbjudits på flera andra marknader utan att någon myndighet påstått att det skulle utgöra något extra spel eller otillåtet lotteri, liksom att det valt att ta bort samtliga erbjudanden som Spelinspektionen haft synpunkter på trots att det inte delat myndighetens bedömning i sak. Bolaget understryker även att det vid en allvarlighetsbedömning måste beaktas att det varit fråga om erbjudanden av gratisspel istället för att någon annan långt allvarligare och riskfylld spelansvarsåtgärd inte ägt rum, och invänder mot att dess turneringar skulle snedvrیدا konkurrensen på marknaden.

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 överträts 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. 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 (prop. 2017/18:220 s. 352).

En anmärkning kan meddelas för överträdelser som är mindre 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. Ett annat exempel avser några dagars dröjsmål med återkommande teknisk kontroll, som med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet är ursäktlig (prop. 2017/18:220 s. 201).

Bolaget menar att det under alla omständigheter inte har överträtt någon av de grundläggande bestämmelserna i spellagen och att det inte funnits någon konkret risk för skada, varken ekonomisk eller hälsomässig, för dess kunder eller någon annan tredje part och att överträdelsen därför måste anses vara ringa.

De aktuella överträdelserna kan enligt rättens mening inte anses vara jämförbara 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.

Att det som huvudregel krävs licens för att erbjuda spel är en grundförutsättning för hela spellagstiftningen, och som Spelinspektionen framhåller så är

tillhandahållande av spel utan licens kriminaliserat (se 19 kap. spellagen). Bonusbestämmelsen är av stor betydelse för att uppnå spellagens syften ifråga om konsumentskydd och begränsning av de negativa konsekvenserna av spelande (se 3 kap. 1 § spellagen). Mot denna bakgrund bedömer förvaltningsrätten att en överträdelse av dessa centrala bestämmelser som utgångspunkt bör anses vara allvarlig (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 3745-19), men att övriga omständigheter i det aktuella fallet också måste beaktas vid den nyanserade bedömning som ska göras.

Förvaltningsrätten noterar att Skill On Net har upphört med de aktuella erbjudandena, vilket kan beaktas i förmildrande riktning (jfr prop. 2017/18:220 s. 352). Så skedde dock först flera månader efter att Spelinspektionen uppmärksammat bolaget på överträdelserna, och myndigheten anser att det därför inte är en förmildrande omständighet. Bolaget anser att rättelse likväl ska beaktas som en förmildrande omständighet och framhåller att avsikten inte var att underlåta att efterleva myndighetens krav, utan endast se till att den hade alla fakta och argument på bordet. Bolaget påtalar även att det inte informerades om att vissa erbjudanden även ansågs vara otillåtna lotterier. Förvaltningsrätten delar bolagets mening i att rättelse ska beaktas vid bedömningen av överträdelsernas allvarlighet, men noterar att även deras varaktighet enligt ovan är något som ska beaktas.

Bolaget framhåller att det har samarbetat under Spelinspektionens tillsyn och vid flera tillfällen efterfrågat en dialog med myndigheten, vilket Spelinspektionen i sin tur anser inte ska beaktas som en förmildrande omständighet eftersom det är fråga om en lagstadgad skyldighet. Det framgår dock av lagens förarbeten att detta ska anses vara en förmildrande omständighet, även om den enligt rättsens mening är av mindre betydelse.

Bolaget redogör i sammanhanget även för olika åtgärder det vidtagit för att ta sitt ansvar för att förebygga spelproblem och dylikt. Dessa framstår förvisso som positiva, men saknar i huvudsak relevans för den nu aktuella frågan. Detsamma gäller att bolaget inte varit föremål för sanktioner i någon annan jurisdiktion där det har licens.

Mot bakgrund av lagstiftningens syfte gör förvaltningsrätten bedömningen att det, även med beaktande av de förmildrande omständigheterna i detta fall, sammantaget är fråga om en allvarlig överträdelse. 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 det finns enligt rättens mening inte skäl att avstå från ett ingripande, vilket bolaget menar vore lämpligt. 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 det är tillräckligt med en varning, trots att överträdelsen är allvarlig. Inspektionen har då beaktat den förmildrande omständigheten att rättelse har skett och bedömt att det inte finns anledning att anta att bolaget kommer att bryta mot reglerna om bonuserbudanden eller licensbeslutets omfattning framöver. Varken en anmärkning eller någon annan mindre ingripande åtgärd än en varning är enligt förvaltningsrättens bedömning aktuell, då dessa är avsedda att användas vid mindre allvarliga överträdelser. Förvaltningsrätten finner därmed inte skäl att göra någon annan bedömning än Spelinspektionen. Bolaget ska alltså tilldelas en varning.

En sanktionsavgift ska 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 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 därför tas ut.

Sanktionsavgiften ska vara 14 miljoner kr

Sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kr och högst 10 procent 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.

Det finns ingen definition av begreppet *omsättning* i spellagen. Lotteriinspektionen (nuvarande Spelinspektionen) ansåg i ett remissvar över SOU 2017:30 att den omsättning som avses borde vara den som ligger till grund för beskattningen, så kallad gross gaming revenue (GGR). Skill On Net menar att det är denna som ska beaktas. 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. 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.

Eftersom den aktuella överträdelsen skett under bolagets första verksamhetsår har dess omsättning från den licenspliktiga omsättningen alltså uppskattats. Spelinspektionen har, utifrån uppgifter från Skatteverket gällande Skill On Nets sammanlagda insatser för perioden januari–maj, uppskattat bolagets årsomsättning under 2019 till 2 117 miljoner kronor före utbetalda vinster. Bolaget har invänt mot användningen av denna definition av omsättning och även anfört att den årsomsättning som Spelinspektionen lagt till grund för sin bedömning är felaktig. Bolaget hänvisar i sammanhanget till två domar från förvaltningsrätten där den av myndigheten uppskattade årsomsättningen ändrats utifrån uppgifter som bolagen ifråga lämnat om dess beräknade omsättning, vilka Spelinspektionen inte invänt mot. Skill On Net har dock inte lämnat någon egen sådan uppskattning, och så som Spelinspektionen framhåller så har det i det nu aktuella fallet funnits uppgifter om omsättningen för årets första fem månader, till skillnad från de återopade fallen där det endast funnits uppgifter om de två första månadernas omsättning. Bolaget menar att samma problematik gör sig gällande i detta fall och att det inte finns tillräckligt med underlag för att anta att omsättningen kommer att förbli densamma resten av året. Förvaltningsrätten anser dock att den uppskattning som Spelinspektionen gjort utifrån de vid beslutstillfället kända uppgifterna var rimlig, liksom att det i avsaknad av uppgifter som tyder på att uppskattningen varit felaktig inte finns skäl att frångå myndighetens uppskattning av bolagets omsättning under 2019. Detta innebär att sanktionsavgiften ska bestämmas till mellan 5 000 kr och 211 miljoner kronor.

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

Skill On Net anför att det inte har tydliggjorts hur myndigheten kommit till slutsatsen att sanktionsavgiften ska uppgå till just 14 miljoner kr, och redogör för att detta är en proportionellt mycket högre avgift än andra licenshavare har fått. Skill On Net påtalar i sammanhanget även att det inte har angetts vilken del av den beslutade sanktionsavgiften som avsett otillåtna lotterier och vilken del som avsett överträdelser av bonusbestämmelserna, vilket bolaget menar innebär att det inte kan försvara sig och kommentera rimligheten i den avgift som beslutats. Spelinspektionen framhåller att det är en sammantagen bedömning som gjorts och att det inte finns någon matematisk formel för hur sanktionsavgiften ska bestämmas.

Skill On Net hänvisar till en sammanställning av andra tillsynsbeslut från Spelinspektionen och anför att den sanktion som bolaget fått är mycket hög i förhållande till vad andra spelbolag fått, oavsett överträdelsens art. Bolaget gör särskilt jämförelser med ett annat beslut om varning och sanktionsavgift för otillåtna lotterier där rättelse vidtogs först efter hot om indragen licens, och framhåller att den där beslutade avgiften understeg den Skill On Net tilldelats. Bolaget hänvisar även till att lägre sanktionsavgifter beslutats i ärenden där överträdelserna gällt vad bolaget menar är viktigare spelansvarsbestämmelser som inte på samma sätt på nu aktuella bestämmelser är öppna för tolkning. Spelinspektionen anför att en jämförelse med andra tillsynsbeslut kräver en förståelse för omständigheterna i de olika fallen, och redogör för vissa i andra ärenden beaktade omständigheter.

Skill On Net menar att oavsett vad Spelinspektionen grundat sanktionsavgiften på så är den oproportionerligt hög. Bolaget menar att när ett spelbolag gjort fel men rättar oavsiktliga misstag allteftersom rättsläget och Spelinspektionens inställning klargörs så leder det till orimliga konsekvenser om det trots det får en varning och dessutom en sanktionsavgift på hela 14 miljoner kr, vilket i högsta grad kommer att påverka bolagets verk-

samhet och att hela affärsplanen för den nya marknaden riskerar att äventyras. Bolaget anser att sanktionsavgiften inte står i proportion till den vinst ett bolag kan förvänta sig på den svenska marknaden och att det därför i förlängningen finns en risk att hela den nya spelmarknaden och kanaliseringen av spelande till spelbolag med svensk licens undermineras. Det redogör i sammanhanget för att den beslutade avgiften uppgår till en betydande andel av dess GGR, minus tillämplig spelskatt, under den period som överträdelserna ägde rum, liksom för dess storlek i förhållande till bolagets förväntade GGR och bruttointäkter under hela 2019. Bolaget framhåller att bruttoomsättningen inte ger någon vägledning kring ett spelbolags ekonomiska situation, utan att det är nettoomsättningen som ger en rättvisande bild av ett spelbolags ekonomi och hur framgångsrik verksamheten är.

Spelinspektionen invänder att oavsett vilken omsättning som läggs till grund för sanktionsavgiften så finns det inte stöd i spellagen för att denna ska reduceras med tillämplig spelskatt. Inspektionen anför vidare att bolaget inte har hamnat i en sämre sits på grund av att bruttoomsättningen har lagts till grund för beräkningen av det högsta belopp som sanktionsavgiften kan fastställas till eftersom hänsyn har tagits till den stora skillnaden mellan bruttoomsättning och GGR vid bestämmandet av avgiften, som därför utgör en procentuellt mycket liten andel av det högsta belopp den kunnat bestämmas till.

Förvaltningsrätten har tidigare konstaterat att det är bolagets bruttoomsättning som ska läggas till grund för beräkningen av den maximala sanktionsavgift som kan beslutas enligt spellagens bestämmelser. Proportionalitetsprincipen måste dock beaktas vid varje bestämmande av en sanktion, och i fall som detta där det är en betydande skillnad mellan spelbolagets brutto- och nettoomsättning, är även nettoomsättningen en av de faktorer som är av relevans för proportionalitetsbedömningen.

Den av Spelinspektionen beslutade sanktionsavgiften uppgår till ungefär 6,6 procent av den maximala avgift som teoretiskt kunnat beslutas, vilket i sig inte är anmärkningsvärt. Förvaltningsrätten noterar att avgiften utgör en betydande del av bolagets GGR under den tidsperiod då överträdelserna ägde rum, men inte överstiger denna. Bolagets vinster under perioden har således reducerats, men inte helt eliminerats. Vinsteliminering är ett av syftena med en sanktionsavgift (se bl.a. prop. 2017/18:220 s. 233). Det kan också noteras även att huvudregeln vid allvarliga överträdelser är att spellicensen ska dras in, vilket skulle medföra betydligt större ekonomiska förluster, men ändå har ansetts proportionerligt i ett fall där liknande, men även andra, överträdelser gjorts och rättelse inte fullt ut vidtagits (se Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 3745-19).

Spelinspektionen har uppgett att myndigheten vid fastställandet av sanktionsavgiftens storlek har beaktat överträdelsernas allvar med särskild hänsyn tagen till bonusbestämmelsens betydelse ur ett spelansvarsperspektiv och att bolaget dessutom tillhandahållit spel som inte omfattas av dess licens, liksom hur länge överträdelserna har pågått och vad som är känt om bolagets ekonomi.

Mot bakgrund av både de försvårande och förmildrande omständigheter som angetts ovan bedömer förvaltningsrätten att den av Spelinspektionen beslutade sanktionsavgiften är proportionerlig. Det finns därför inte skäl att bestämma en lägre avgift.

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning

Skill On Net har överträtt spellagens bonusbestämmelse och erbjudit lotterier som bolaget inte har licens för. Överträdelserna är allvarliga och det saknas skäl att avstå från ett ingripande. Spelinspektionen hade därför skäl för sitt beslut att meddela bolaget en varning. Det saknas vidare skäl att avstå från att ta ut en sanktionsavgift i samband med denna varning, och den

av Spelinspektionen beslutade avgiften får anses väl avvägd mot bakgrund av omständigheterna. Överklagandet ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

██████████

rådman

I avgörandet har nämndemännen ██████████ och ██████
██████████ deltagit. Föredragande jurist har varit ██████████.