



KLAGANDE

Zecure Gaming Limited, C69036

Ombud: Advokat [REDACTED] och biträdande jurist [REDACTED]

Advokatfirma DLA Piper Sweden KB

MOTPART

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 1 april 2020 i mål nr 6377-19,
se bilaga A

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN

Zecure Gaming Limited (bolaget) yrkar, i första hand, att Spelinspektionens beslut ska undanröjas samt, i andra hand, att ingripande istället ska ske genom anmärkning och att sanktionsavgiften sätts ned helt eller delvis.

Spelinspektionen anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

I målet är ostridigt 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 fotbollsmatchen mellan Georgien U17 och Slovakien U17 den 28 januari 2019. Kammarrätten gör ingen annan bedömning. Frågan är därmed om det finns skäl för varning och sanktionsavgift.

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). Bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spellagen utgör en generell begränsning vad gäller vadhållning och avser skydda ungdomsidrottens integritet (prop. 2017/18:220 s. 124-125 och 310). Den får därför anses vara av minst lika central som bestämmelserna om spelansvar. Utgångspunkten måste vara, trots vad bolaget anfört, att en överträdelse av bestämmelsen är allvarlig.

Omständigheter som talar mot att överträdelsen är allvarlig är, så som bolaget anfört, att den berodde på ett teknisk fel som omgående åtgärdades

och att den inträffade vid endast ett tillfälle. 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. 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.

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 bolagets skäl för nettoomsättning, med omsättning avses bruttoomsättning (jfr prop. 2017/18:220 s. 235 och Spelinspektionens remissyttrande, 17Li1639). Endast omsättning från licenspliktig verksamhet enligt spellagen ska beaktas. Det innebär att hänsyn ska tas till om licenshavaren har licenser i andra länder eller driver annan typ av verksamhet (prop. 2017/18:220 s. 235). Det saknas stöd för att begränsa omsättningen på något annat sätt; exempelvis, så som bolaget anført, genom att endast beakta omsättning från vadhållningsverksamhet. Det saknas skäl att frånga Spelinspektionens uppskattning av omsättningen till 3 610 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 361 miljoner kr.

Spelinspektionen bestämde sanktionsavgiften till 3,5 miljoner kr. Förvaltningsrätten ändrade sanktionsavgiften till 3 miljoner kr. 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 (prop. 2017/18:220 s.

236). 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. 352).

Spelinspektionen och förvaltningsrätten beaktade den förmildrande omständigheten att bolaget omedelbart vidtog åtgärder. Förvaltningsrätten beaktade dessutom att överträdelsen inträffade vid endast ett tillfälle och 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 3 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 3 miljoner kr. Överklagandet ska därför avslås.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING****DOM**
2020-04-01
Meddelad i LinköpingMål nr
6377-19**KLAGANDE**

Zecure Gaming Limited, C69036

Ombud: Advokat [REDACTED] och [REDACTED]
Advokatfirman DLA Piper Sweden**MOTPART**

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 26 juni 2019, dnr 19SI999

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 Zecure Gaming Limited ska betala ska uppgå till 3 000 000 kr.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Spelinspektionen beslutade den 26 juni 2019 att meddela Zecure Gaming Limited (nedan Zecure Gaming/bolaget) en varning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift om 3 500 000 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.

Zecure Gaming yrkar i första hand att beslutet ska undanröjas och inget ingripande göras och i andra hand att sanktionsavgiften ska sättas ned helt eller delvis. Bolaget anför i korthet att den överträdelse som legat till grund

Dok.Id 417713

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
--	--------------------------------------	---	----------------	---

för beslutet är en enskild händelse och ska anses vara av ringa karaktär och att bolaget vidtagit tillräckliga åtgärder genom tillämpningen av sitt system och sina rutiner och genom att så långt som det varit möjligt vidta rättelse. Bolaget menar även att sanktionsavgiften är beräknad på felaktig grund och att den är oskälig i förhållande till överträdelsen ifråga.

Spelinspektionen motsätter sig ändring av 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 Zecure Gamings licensbeslut att vadhållning inte får erbjudas på händelser eller evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år.

Frågan i målet är huvudsakligen om Zecure Gaming 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 den match som legat till grund för sanktionsbeslutet är dock ostridiga i målet, och bolaget medger att en överträdelse av villkoret skett. Den tvistiga frågan rör istället om Spelinspektionen med anledning av dessa händelser har haft laga stöd för det överklagade beslutet. Förvaltningsrätten följande bedömning.

Hur allvarlig är Zecure Gamings 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 Zecure Gaming 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. Det finns enligt inspektionens mening inte skäl att låta ingripandet stanna vid en anmärkning.

Zecure Gaming menar att överträdelsen inte ska anses vara allvarlig. Bolaget framhåller särskilt att det varit fråga om en enskild händelse och att det inte varit fråga om ett systematiskt fel, utan ett enskilt programmeringsmisstag för den aktuella matchen, och menar att det ingripande som gjorts inte står i proportion till detta. Det framhåller särskilt att utöver den ifrågasvarande matchen har bolaget samtidigt utan anmärkning tillhandahållit 11 992 andra spel. Bolaget anser att ingen deltagare i matchen har exponerats för de risker som Spelinspektionen lagt stor vikt vid i beslutet i och med att ingen vadhållning skett på den aktuella matchen under bolagets svenska licens. Bolaget menar vidare att även om vadhållning hade skett så är risken för att spelare i de aktuella ländernas U17-lag ska exponeras för

risken för matchfixning på grund av vadhållning i Sverige i det närmaste obefintlig.

Zecure Gaming uppger vidare att bolaget efter påpekande från Spelinspektionen har vidtagit rättelse och kalibrerat sitt system och infört nya rutiner för att säkerställa att överträdelser inte kommer att inträffa igen. I avvaktan på vägledning och riktlinjer från Spelinspektionen har bolaget beslutat att helt suspendera spel på sportaktiviteter. Bolaget framhåller att det inte har några andra avsikter än att bedriva sin verksamhet i enlighet med dessa riktlinjer så snart de utformats och kommunicerats och menar att det har visat stor respekt för regelverk och de villkor som reglerar licensen för den svenska verksamheten.

I spellagens förarbeten har angetts att ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften, med hänvisning till 3 kap. 1 §, desto allvarigare 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 exempli-

fierats 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 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.

Mot bakgrund av den aktuella bestämmelsens betydelse för att uppnå spelagens 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 Zecure Gaming enligt uppgift har arbetat med att förhindra vadhållning på matcher där en övervägande del av deltagarna är under 18 år, men att ett programmeringsfel medfört att så skett vid ett tillfälle. Även om bolaget har ansvar för att lagen följs, så är dessa omständigheter förmildrande vad gäller överträdelsens allvar. Zecure Gaming har efter att bristen uppdagats även skyndsamt vidtagit 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 vad-hållning inte skett på den nu aktuella matchen 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 en U17-match, 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.

Zecure Gaming menar att endast den ifrågavarande licensverksamhetens omsättning, alltså omsättningen för dess vadhållningsverksamhet, ska beaktas. Spelinspektionen invänder mot detta och anför att det saknas lagstöd för att undanta viss licenspliktig verksamhet.

Zecure Gaming menar även att uppskattningen som gjorts är missvisande eftersom bolaget beslutat att suspendera allt spel. Spelinspektionen menar att det varit rimligt att vid beslutstillfället utgå från de siffror som bolaget själva redovisat till Skatteverket och anser att det faktum att bolaget valt att inte erbjuda vadhållning på annan sport än vad som är aktuellt i målet, d.v.s. spel på minderåriga, inte kan beaktas vid beräkningen av sanktionsavgiften.

Det finns ingen definition av begreppet omsättning i spellagen. Utifrån av uttalanden som gjorts i lagens förarbeten (se prop. 2017/18:220 s. 235) kan dock konstateras att det är bruttoomsättningen som ska beaktas.

Vad gäller bolagets invändning om att endast omsättningen hänförlig till dess vadhållningslicens bör beaktas så noterar förvaltningsrätten att det i lagens förarbeten (se prop. 2017/18:220 s. 235) anges att det, utifrån att många spelföretag kan tänkas ha licenser i andra länder, endast bör vara omsättningen av verksamhet som är licenspliktig enligt spellagen som avses. Det saknas enligt rättens mening lagligt stöd att undanta vissa delar av sådan verksamhet som är licenspliktig enligt spellagen.

Spelinspektionen har, utifrån uppgifter från Skatteverket gällande Zecure Gamings sammanlagda insatser för perioden januari–april, uppskattat bolagets årsomsättning under 2019 till 3 610 miljoner kr före utbetalda vinster. Bolaget har enligt ovan invänt mot den uppskattning som gjorts av dess omsättning. Förvaltningsrätten anser att det är en rimlig utgångspunkt att vid beslutstillfället utgå från de uppgifter bolaget själva lämnat till Skatteverket, och finner därmed inte skäl att ifrågasätta den bedömning som gjorts i det överklagade beslutet. Bolaget har inte redogjort för en annan omsättning som istället bör beaktas (utöver vad gäller endast omsättningen för vadhållning). Förvaltningsrätten bedömer därmed att det är de uppgifter Spelinspektionen har beaktat som måste läggas till grund för uppskattningen av Zecure Gamings omsättning, vilket innebär att sanktionsavgiften ska bestämmas till mellan 5 000 kr och 361 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 hade kunnat beslutas. Zecure Gaming menar att denna avgift, som är tre och en halv gånger så stor som dess omsättning för vadhållningsverksamheten i Sverige under det första halvåret 2019, är oproportionerlig och oskälig utifrån omständigheterna.

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 en U17-match, 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 3 miljoner kr, vilket enligt rättens mening får anses väl avvägt utifrån omständigheterna i målet.

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning

Zecure Gaming 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 3 miljoner kr. Överklagandet ska därmed delvis bifallas och det överklagade beslutet ändras endast på så sätt att sanktionsavgiften bestäms till 3 miljoner kr.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

[REDACTED]

Rådman

I avgörandet har nämndemännen [REDACTED] och [REDACTED]
[REDACTED] deltagit. Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien [REDACTED]
[REDACTED]