



KLAGANDE

Betway Limited, C39710

Ombud: Jur.kand. [REDACTED]
Nordic Gambling

MOTPART

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 15 juni 2020 i mål nr 4792-19,
se bilaga A

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN

Betway Limited (bolaget) yrkar i första hand att Spelinspektionens beslut ska upphävas, i andra hand att inget ingripande ska ske, i tredje hand att ingripande ska ske genom anmärkning och att sanktionsavgiften ska sättas ned helt eller delvis samt i fjärde hand att sanktionsavgiften ska sättas ned helt eller delvis.

Spelinspektionen anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Frågan om upphävande

Bolaget har anfört att Spelinspektionen har brutit i sin skyldighet att motivera sitt beslut. Enligt kammarrättens mening är Spelinspektionens beslut inte oförenligt med de krav som följer av motiveringsskyldigheten i förvaltningslagen (2017:900). Spelinspektionens beslut ska därför inte upphävas av formella skäl.

Frågan om överträdelse

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). Med bonus avses rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet (2 kap. 3 § 3 spellagen). Utmärkande för bonuserbudanden är att de utgör konkurrensverktyg för att locka till spel (prop. 2017/18:220 s. 155).

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.

Välkomsterbudande

Bolagets välkomsterbudande innebär att spelare kan få ytterligare medel för spel utöver egna insättningar varje vecka under tio veckor upp till ett visst belopp. Det är ostridigt att välkomsterbudandet utgör en bonus.

Bolaget anför att välkomsterbudandet tillhandahålls endast vid det första speltillfället och menar att ingenting hindrar att ett välkomsterbudande tillhandahålls i flera steg eller genom en kombination av förutsättningar. Enligt kammarrättens bedömning kan det inte anses vara fråga om en bonus endast vid det första speltillfället eftersom det krävs veckovisa insättningar för bonusutbetalningarna. Ett enskilt speltillfälle kan inte heller anses fortgå under tio veckor.

Gratiserbudande

Bolaget har även gratisspel och gratissnurr, vilka innebär att spelare kan erhålla spel motsvarande ett visst belopp och snurr till ett visst antal förutsatt att spelaren satsar en summa på ett visst utpekade spel. Bolaget anför att gratiserbudandena inte utgör bonusar och menar att de ska betraktas som gåvor. Bolaget framhåller även att det inte krävs någon separat insats från spelare för att kunna få tillgång till gratiserbudandena samt att de faller utanför bolagets licens och därför torde kunna erbjudas till kunderna utan begränsning.

Kammarrätten konstaterar att för en insättning erhålls ett utpekade spel och ett gratiserbudande. De utpekade spelen erhålls därmed till förmånligare villkor än vanligtvis, motsvarande värdet av gratiserbudandena. Gratiserbudandena utgör därför bonusar i form av ekonomiska incitament

som är direkt kopplat till spelet. Oavsett om ett spel är licenspliktigt eller inte kan det utgöra en bonus i förhållande till annat licenspliktigt spel där deltagande kräver betalning av en insats. Frågan om gratiserbjudandena utgör spel som är undantagna från licensplikt saknar därför betydelse vid bedömningen. Eftersom aktuella spel och snurr erbjuds återkommande är det inte fråga om en bonus endast vid det första speltillfället.

Bolaget har således överträtt bestämmelsen om bonuserbjudanden i 14 kap. 9 § spellagen genom sina välkomsterbjudande och gratiserbjudande. Frågan är därefter om det finns skäl för varning, anmärkning eller att avstå från ingripande.

Frågan om ingripande

Om överträdelsen är allvarlig ska licensen återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Spelmyndigheten får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om licenshavaren vidtar rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot licenshavaren och dessa åtgärder bedöms tillräckliga (18 kap. 12 § spellagen). Ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften desto allvarligare är en överträdelse av den. Som exempel på allvarliga överträdelser av en licenshavare kan nämnas när licenshavaren bedriver verksamhet i strid med bestämmelserna om spelansvar (prop. 2017/18:220 s. 352).

Regleringen av bonuserbjudanden är en del av bestämmelserna om spelansvar i 14 kap. spellagen. Begränsningar i rätten att erbjuda bonusar motiveras av hänsyn till skyddet av konsumenters hälsa (prop. 2017/18:220 s. 155). Bestämmelsen är alltså central för att uppnå spellagstiftningens syften som de kommer till uttryck i 3 kap. 1 § spellagen. Utgångspunkten måste därför vara att en överträdelse av 14 kap. 9 § spellagen är allvarlig. Enligt kammarrättens mening finns inte skäl att göra en annan bedömning i

nu aktuellt fall. Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att något annat ingripande än varning inte kan komma ifråga.

Frågan om sanktionsavgift

Det finns skäl för en varning och det finns även skäl för att ta ut en sanktionsavgift. Sanktionsavgiften ska enligt 19 kap. 13 § spellagen uppgå lägst till 5 000 kr och högst till tio procent av licenshavarens omsättning. I likhet med förvaltningsrätten anser kammarrätten att det med hänsyn till förarbetenas utformning, trots bolagets skäl för nettoomsättning, med omsättning avses bruttoomsättning (se prop. 2017/18:220 s. 235 och Spelinspektionens remissyttrande, 17Li1639).

I 19 kap. 15 § spellagen anges vad som särskilt ska beaktas när sanktionsavgiften bestäms, nämligen 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).

Kammarrätten instämmer i underinstansernas bedömningar att bestämmelsens centrala betydelse för att uppnå spellagstiftningens syften utgör en försvårande omständighet. Kammarrätten delar Spelinspektionens uppfattning att överträdelsens längd och att överträdelsen upphörde först efter Spelinspektionens uppmärksammande också utgör sådana omständigheter. Så som bolaget anför utgör bolagets vidtagna åtgärder en förmildrande omständighet. Den omständigheten beaktades av underinstanserna. Någon ytterligare förmildrande omständighet som ska påverka sanktionsavgiftens storlek har enligt kammarrättens mening inte kommit fram.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING****DOM**
2020-06-15
Meddelad i LinköpingMål nr
4792-19**KLAGANDE**
Betway Limited, C39710Ombud: [REDACTED]
Nordic Gambling**MOTPART**
Spelinspektionen**ÖVERKLAGAT BESLUT**
Spelinspektionens beslut den 15 maj 2019, dnr 19SI804**SAKEN**
Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt att sanktionsavgiften bestäms till 4,7 miljoner kr.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Spelinspektionen beslutade den 15 maj 2019 att meddela Betway Limited C39710 (nedan Betway/bolaget) en varning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift om 5 miljoner kr. Som skäl för beslutet angavs huvudsakligen att bolaget har brutit mot bestämmelsen i 14 kap. 9 § spellagen genom erbjudanden om återkommande bonus vid insättning av medel, veckovisa gratisspel och återkommande gratisspinn.

Betway yrkar i första hand att beslutet ska upphävas och i andra hand att vid en eventuell överträdelse ska inget ingripande göras. I tredje hand yrkar bolaget att en anmärkning ska meddelas istället för en varning och att sanktionsavgiften ska sättas ned helt eller i vart fall till ett lägre belopp. I

Dok.Id 431648

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

sista hand yrkar det att, om en varning ska meddelas, sanktionsavgiften sätts ned på detta sätt. Bolaget anför bl.a. i korthet att gratisspel och gratisspinn inte är bonusar, utan gåvor som faller utanför dess licens, och att insättningsbonusar som lämnas i flera steg utifrån vissa krav endast utgör en bonus. Bolaget anser således att det inte har överträtt den aktuella bestämmelsen, men att om så skulle anses vara fallet så är överträdelsen såväl ringa som ursäktlig och under alla omständigheter inte av en så allvarlig art att en varning och betydande sanktionsavgift ska meddelas.

Spelinspektionen bestrider ändring av det överklagade beslutet.

Vad parterna anfört i övrigt framgår sammanfattningsvis av domskälen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet m.m.

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

Fråga i målet är huvudsakligen om Betway 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 finns skäl för det beslutade ingripandet. De faktiska omständigheter som legat till grund för sanktionsbeslutet är dock ostridiga i målet. Den tvistiga frågan rör istället om Spelinspektionen med anledning av dessa händelser har haft laga stöd för det överklagade beslutet. Förvaltningsrätten följande bedömningar.

Formella invändningar

Betway anser att Spelinspektionen inte på ett adekvat sätt har motiverat hur myndigheten kommit fram till den sanktionsavgift som beslutats med något tydligt resonemang, utan att myndigheten citerat lagtexten utan att applicera dess rekvisit på bolagets agerande. Bolaget tycker att det överklagade beslutet är osammanhängande, ologiskt och godtyckligt, liksom att det strider mot legalitetsprincipen.

Spelinspektionen utvecklar i sammanhanget vilka överväganden den gjort vid bestämmandet av avgiftens storlek, men framhåller att det inte finns någon exakt matematisk formel eller angivna värdeskalor i siffror för hur beräkningen ska göras.

Förvaltningsrätten är inte tillsynsmyndighet, och tar därför inte ställning till sådana frågor, utan endast till förutsättningarna för det överklagade beslutet. Rätten återkommer nedan till frågan om en eventuell sanktionsavgifts storlek, men konstaterar att det inte framkommit något som tyder på att Spelinspektionen brustit i sin opartiskhet. Det har inte heller framkommit något annat som tyder på att det överklagade beslutet bör undanröjas av formella skäl, och rätten har därmed att ta ställning till om det haft laga stöd och varit materiellt korrekt.

Spellagens reglering av bonusar

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

Betway har påtalat att bestämmelsen är omdiskuterad och att den introducerades sent i lagstiftningsprocessen. Det är i bolagets mening tydligt att det inte i tillräcklig utsträckning funnits tid eller möjlighet att utveckla och tydliggöra vilken omfattning den ska ha, och såväl bonusbestämmelsen som

definitionen av bonus ger utrymme för stora tolknings- och gränsdragnings-svårigheter. Bolaget påtalar även att Spelinspektionen inte har bidragit med något förtydligande av hur den ska tolkas.

Betway har vidare anfört att det är mycket vanligt att spelbolag erbjuder bonusar till sina kunder och att det under lång tid utgjort ett viktigt konkurrensverktyg inom branschen. Bolaget påtalar att spelmyndigheter och spelindustrin i många fall gemensamt har utarbetat en definition eller en gemensam förståelse för vad som kan utgöra en bonus, och lämnar exempel på hur begreppet används i andra länder. Bolaget framhåller särskilt att gratisspel, gratisspinn eller andra incitament än där bonusmedel sätts in på en spelares spelkonto i samband med insättning av pengar (och där det ofta finns regler kring omsättningen av bonusmedlen) normalt inte ingår i vad som är att anses som ett bonuserbudande.

Vad är en bonus?

Betway menar att bestämmelsens ordalydelse i teorin skulle kunna innebära att varje vinst och vinstchans är en bonus, eftersom vinster och vinstchanser utgör ekonomiska incitament, men att det naturligtvis inte är avsikten utan tydliggör gränsdragnings-svårigheterna.

Vad gäller definitionen av begreppet bonus gör förvaltningsrätten följande bedömning.

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).

I spellagen har angetts att med bonus avses *rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet* (2 kap. 3 § 3 spellagen). Detta

har inte närmare kommenterats i författningskommentaren (se prop. 2017/18:220 s. 292 ff.)

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 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* för att det ska vara fråga om en bonus i lagens mening så anser bolaget att detta innebär att det inte kan vara fråga om en indirekt koppling till andra spel från kunden. Förvaltningsrätten konstaterar dock, bl.a. utifrån ovan angivna förarbetsuttalanden och syftet med bestämmelsen liksom av den allmänspråkliga definitionen, att det inte är 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 § 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 ett ekonomiskt incitament, så som exempelvis en rabatt, återbäring eller belöning, kopplad till spelande på licenshavarens plattform.

Utgör insättningsbonusar, gratisspel och gratisspinn bonusar i spellagens mening?

Den åberopade överträdelsen består i erbjudanden om återkommande bonus vid insättning, veckovisa gratisspel och återkommande gratisspinn.

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att en bonus är en återbäring, belöning eller premie av något slag som har en direkt koppling till spel. Att insättningsbonusar utgör bonusar i spellagens mening är ostridigt i målet, och förvaltningsrätten delar denna bedömning.

Betway framhåller bl.a. att inget av erbjudandena om gratisspel och gratisspinn inkluderar något krav på att spelare betalar en insats och att det inte finns någon skyldighet för spelare att utnyttja erbjudanden. Bolaget menar att gratisspel och gratisspinn inte är bonusar, utan gåvor, och att det inte finns något som hindrar en licenshavare från att ge sina spelare gåvor. Det anser att det saknas rättsligt stöd för att betrakta dessa gåvor som en rabatt eller ett ekonomiskt incitament på det sätt som avses i bonusbestämmelsen.

Förvaltningsrätten anser dock att det inte kan vara fråga om annat än att även gratisspel och gratisspinn utgör bonusar i spellagens mening. Utifrån det bonusbegrepp som redogjorts för ovan saknas möjlighet att anse att en gåva, om den är kopplad till spelande på bolagets plattform, inte är en bonus i spellagens mening. Tvärtom är det något som tydligt tilldelas spelaren utöver vad som annars gäller.

Betway framhåller i sammanhanget att det inte krävs licens för spel där deltagandet inte kräver betalning av en insats, varför de aktuella erbjudandena faller utanför bolagets licens. Spelinspektionen invänder mot detta att spelagens definition av bonus inte uppställer något krav på betalning av insats eller annan aktiv åtgärd för att en direkt koppling till spelet ska uppstå. Bolaget anser dock att det inte är förenligt med spellagen att förbjuda bolag från att erbjuda gratisspel med hänvisning till bonusbestämmelsen eftersom de faller utanför licensen och därför torde kunna användas utan begränsning.

Så som bolaget påtalat krävs det inte en licens för spel där deltagande inte kräver betalning av en insats (se 3 kap. 4 § 1 spellagen). Bestämmelsen utgör ett undantag från det licenskrav som annars gäller (enligt 2 kap. 3 § spellagen), och som Betways 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 gratisspel under vissa förutsättningar, kan det inte anses innebära att just detta erbjudande faller utanför dess licens. Lagregleringen kan sammantaget inte tolkas som så att kasinospel och datorsimulerade automatspel (jfr 7 kap. 1 § första stycket) inte är licenspliktiga för enstaka spel som inte kräver en individuell insats, om dessa gratisspel lämnas som en bonus till spelare på plattformen.

Betway har även invänt att det saknas en direkt koppling, men möjligen finns en indirekt sådan, till spelet på det sätt som avses i spellagens definition av bonus. Spelinspektionen menar att erbjudandena erbjuds som en del av det licenspliktiga spelet och att en insats var en förutsättning för att spelare skulle kunna ta del av bolagets erbjudanden, och att det därmed fanns en direkt koppling till erbjudandena och spelet som tillhandahålls inom ramen för licensen.

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att det inte är fråga om att det måste finnas en direkt koppling till ett utpekat spel i direkt tidsmässig anslutning till ett speltillfälle, utan till spel på licenshavarens plattformar i en mer allmän betydelse. En insats är en betalning för att få delta i ett spel (2 kap 3 § 5 spellagen). Betway har erbjudit gratisspinn vid spel på vissa angivna matcher och erbjudit gratisspel vid vissa angivna satsningar. Att ett erbjudande formuleras som så att en insats på ett spel möjliggör ett annat spel, innebär inte att det inte krävs en insats från spelaren för att delta i det andra spelet.

Gratisspinn och gratisspel, åtminstone då de används på det nu aktuella sättet, omfattas alltså av bestämmelsen i 14 kap. 9 § spellagen och får därmed endast erbjudas eller lämnas vid en spelares första speltillfälle på någon av licenshavarens samtliga plattformar.

Utgör insättningsbonusar som lämnas i flera steg en eller flera bonusar?
Vad gäller insättningsbonusar anser Betway att det saknas bestämmelser som förhindrar att ett välkomsterbjudande ges i flera steg eller genom en kombination av förutsättningar och menar att det, för att tillse att dess bonuserbjudande endast avsåg nya kunder och inte riskera att gå utöver den tillåtna välkomstbonusen, medvetet begränsat tillämpligheten till tio veckor. Det finns enligt bolaget inget som hindrar att en spelare utnyttjar en bonus som lämnas vid det första speltillfället vid ett senare tillfälle. Bolaget menar

alltså att välkomstbonusen erbjuds och lämnas vid det tillfälle då kunden accepterar villkoren för bonusen, vilket är dennes första speltillfälle, men att kunden därefter har haft en viss tid på sig att fullt ut utnyttja bonusen.

Förvaltningsrätten konstaterar dock att det inte är fråga om att en bonus erbjuds och lämnas vid spelares första speltillfälle och att spelaren ges tillgång till denna under en viss period, utan att bonus lämnas under en viss period i olika omfattning beroende på fortsatta insättningar. Det kan då enligt rättens mening inte anses vara fråga om en bonus, utan flera, eftersom det framgår tydligt att eventuella framtida bonusutbetalningar är avhängiga fortsatta insättningar. Endast det faktum att villkoren i frågan godtagits redan vid ett tidigare tillfälle medför inte att det är fråga om en enda bonus.

Har Betway åsidosatt sina skyldigheter enligt spellagen?

Betway anser att bolagets erbjudanden tydligt utformats i enlighet med vad som är tillåtet enligt bonusbestämmelsen. Omständigheterna i målet är dock ostridiga såtillvida att bolaget, med de definitioner som gjorts ovan, överträtt spellagens bonusbestämmelse. Vad bolaget anfört, bl.a. ifråga om att det inte haft för avsikt att bryta mot några av de regler som gäller för verksamheten i Sverige, att det arbetar aktivt för att integrera spelansvar i all sin marknadsföring och att det har en global policy för ansvarsfull marknadsföring, medför inte någon annan bedömning i denna fråga.

Särskilt om internationell rätt och andra överordnade bestämmelser

Om legalitetsprincipen

Betway anser, så som framgått ovan, att bestämmelsen mångtydig och vag och att den saknar förutsägbarhet för licenshavarna. Bolaget menar att bestämmelsen lämnar ett betydande utrymme för skönsmissiga bedömningar och att den osäkerhet som råder inte ska påverka bolaget negativt, utan att bestämmelsen ska tolkas restriktivt och att det måste finnas utrymme för misstag och felbedömningar. Det framhåller även att det är upp till staten

och de statliga myndigheterna att tillse att regleringen som privata rättssubjekt har att rätta sig efter är tydlig och transparent och att det finns förutsättningar att efterleva de krav som ställs, men att det har fått ett tydliggörande av hur Spelinspektionen ser på erbjudanden och bonusar först i dess yttranden till förvaltningsrätten. Bolaget har rådgjort med specialister inom spelområdet innan dess erbjudanden tillgängliggjorts, men konstaterar att det trots detta varit svårt att förstå exakt vad som ska ingå i lagens begrepp. Att de specialister som bolaget rådgjort med kommit till en annan slutsats än Spelinspektionen bekräftar enligt bolaget de tolkningssvårigheter som finns, vilket även antalet tillsynsärenden i frågan gör, och det är anmärkningsvärt att myndigheten ifrågasätter detta och istället menar att definitionerna är klara och tydliga. Betway anser att det vore lämpligt om Spelinspektionen, om dess beslut likväl anses ha haft stöd i spellagen, tolkat bestämmelsen restriktivt istället för att ge den en så långtgående omfattning som möjligt, liksom att ge spelbolagen både ytterligare och mer konkret vägledning i frågan och ge dem en ärlig chans till rättelse eller i vart fall en lägre sanktionsavgift.

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

Förvaltningsrätten bedömer att det på ett tillräckligt tydligt sätt framgår hur långt förbudet mot att erbjuda och lämna bonusar sträcker sig. Även om ett visst tolkningsutrymme finns bör en aktör på den svenska spelmarknaden,

mot bakgrund av bl.a. vad som angetts ovan om den normalspråkliga innebörden av lagbestämmelsens begrepp, förstå 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 bestämmelsen på det sätt som angetts ovan, eller övriga bestämmelser i spellagen så som de anges nedan. Vad bolaget anfört ifråga om att man inte fått vägledning av Spelinspektionen, eller i övrigt, medför ingen annan bedömning.

Ska spellagens bonusbestämmelse tillämpas?

Förvaltningsrätten konstaterar sammanfattningsvis att det inte finns skäl att anse att internationell rätt, nationell grundlag eller någon annan överordnad bestämmelse medför att en begränsning av rätten att erbjuda bonusar är otillåten och att den nu omstridda bestämmelsen inte ska tillämpas (jfr 11 kap. 14 § regeringsformen). En proportionalitetsbedömning måste dock även göras i varje enskilt ärende, vilket för det aktuella fallet utvecklas vidare nedan.

Hur allvarlig är Betways 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).

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 fall där licenshavaren bedriver verksamhet i strid med bestämmelserna om spelansvar (prop. 2017/18:220 s. 352). När det gäller överträdelser av en betaltjänstleverantör har uttalats att överträdelser som avser stora belopp eller upprepade transaktioner under lång tid bör bedömas som särskilt allvarliga.

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

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

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

Det framgår tydligt av spellagen och dess förarbeten att ett stärkt konsumentskydd och en begränsning av de negativa effekterna av spelande är två av spellagens huvudsakliga syften (se bl.a. 3 kap. 1 § spellagen och prop. 2017/18:220 s. 90 f.), och den aktuella bestämmelsen är en av de mer centrala skyddsbestämmelserna i lagen.

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet ansett att den omständigheten att Betway har erbjudit och lämnat otillåtna bonusar med hänsyn till bestämmelsens syfte i sig är att betrakta som en allvarlig överträdelse. Myndigheten menar att begränsningen är av stor betydelse och hänvisar till uttalanden från Folkhälsomyndigheten om bonuserbudanden och folkhälsa och menar att bedömningen av den aktuella överträdelsen ska göras mot bakgrund av dessa.

Betway invänder att varje överträdelse som avser spelansvar inte kan anses vara allvarlig, och påtalar att det i det förevarande fallet inte handlar om att bolaget har tillhandahållit olagliga spel eller brutit mot reglerna om självavstängning. Bolaget menar att dess erbjudanden inte varit aggressiva och att det inte uppstått någon konkret risk att spelare lockas att fortsätta med ohälsosamt spelande eller någon risk för att spelare med spelberoende utnyttjas eller att de spelar för medel utöver vad de bör. Bolaget menar att ändamålsenligheten i att förbjuda bonusar utöver en välkomstbonus kraftigt kan ifrågasättas och anför att det, tvärtemot den gängse uppfattningen bland såväl myndigheter som allmänheten, inte finns några studier, rapporter eller forskningsresultat som visar på ett samband mellan bonuserbudanden och spelproblematik. Bolaget menar att de handlingar Spelinspektionen hänvisat till saknar relevans för de frågor som är aktuella.

Förvaltningsrätten anser att det sammantaget inte finns skäl att ifrågasätta varken att bestämmelsen syftar till, eller faktiskt medför, att skydda problemspelare. Det framgår tydligt av spellagens förarbeten att ett stärkt

konsumentskydd och en begränsning av de negativa effekterna av spelande är två av spellagens huvudsakliga syften (se bl.a. prop. 2017/18:220 s. 90 f.), och den aktuella bestämmelsen är således en av de mer centrala skyddsbestämmelserna i lagen. Det är enligt förvaltningsrättens mening inte möjligt att bortse från detta med hänvisning till de oklarheter som fortfarande föreligger kring sambandet mellan bonuserbudanden och problemspelande. Utgångspunkten måste istället, enligt rättens mening, vara att begränsningen i 14 kap. 9 § spellagen är ett proportionerligt sätt att minska negativa konsekvenser av spelande. Denna slutsats får omfattande stöd av vad Folkhälsomyndigheten anfört inför spellagens tillkomst och i övriga handlingar i målet, som sammantaget visar att begränsningen av rätten att erbjuda bonusar är ett proportionerligt sätt att minska negativa konsekvenser av spelande. Det är dessutom svårt att föreställa sig varför spelbolag skulle fortsätta att marknadsföra bonusar om dessa inte faktiskt kunde ha någon effekt på potentiella spelares agerande.

Mot bakgrund av den aktuella bestämmelsens betydelse för att uppnå spellagens syften ifråga om konsumentskydd och begränsning av de negativa konsekvenserna av spelande 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 den nyanserade bedömning som ska göras.

Spelinspektionen framhöll i det överklagade beslutet även särskilt att rättelse vidtagits av bolaget och att det inte finns anledning att befara att det åter kommer att bryta mot reglerna om bonuserbudanden. Spelinspektionen bedömde att detta inte innebär annat än att överträdelsen var allvarlig men däremot att det innebär att en återkallelse av licensen inte behövde ske, utan att en varning var ett tillräckligt ingripande.

Betway framhåller att licenshavare under en längre tid svävat i ovisshet kring vad som är att betrakta som en bonus, och menar att det ska beaktas att bolaget haft för avsikt att agera i enlighet med den svenska spellagstiftningen. Bolaget anser att detta innebär att dess misstag måste anses ursäktligt och att det finns skäl att helt avstå från ett ingripande eftersom det svårligen går att föreställa sig ett ärende där det vore mer lämpligt att göra det, och påtalar att det vidtagit rättelse så fort det blivit medvetet om att Spelinspektionen ansåg att dess erbjudanden utgjorde bonusar. En anmärkning vore, enligt bolaget, åtminstone en lämpligare påföljd än en varning då överträdelsen varit av normalgraden. Utöver att överträdelsen snabbt upphört då den påtalats, och det därmed inte längre finns något att åtgärda, framhåller bolaget att det även talar i mildrande riktning att bolaget samarbetat väl med myndigheten.

Förvaltningsrätten har ovan bedömt att den aktuella bestämmelsen ska tillämpas och finner, med anledning av vad som där angetts, inte skäl att beakta vad bolaget anfört ifråga om bestämmelsens tolkning vid bedömningen av överträdelsens allvarsgrad.

Förvaltningsrätten noterar att bolaget ostridigt har upphört med att tillhandahålla bonusar av det aktuella slaget, vilket ska beaktas i förmildrande riktning (jfr prop. 2017/18:220 s. 352). Mot bakgrund av lagstiftningens syfte gör förvaltningsrätten bedömningen att det även med beaktande av de förmildrande omständigheterna i det aktuella fallet, där det särskilt ska framhållas att bolaget vidtagit rättelse men i viss mån även beaktas omständigheter som bl.a. dess samarbete med tillsynsmyndigheten, är fråga om en allvarlig överträdelse. Vad Betway 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.

Spelinspektionen har, utifrån uppgifter från Skatteverket gällande insatser som gjorts under januari–mars 2019, uppskattat Betways årsomsättning under 2019 till 1 056 miljoner kr före utbetalda vinster, vilket innebär att

sanktionsavgiften skulle bestämmas till mellan 5 000 och 105 miljoner kronor.

Betway har invänt både mot den uppskattning som gjorts, och mot att det är bruttoomsättningen som har beaktats. Bolaget anser istället att sanktionsavgiften, om en sådan ska tas ut, ska baseras på nettoomsättningen.

Det finns ingen definition av begreppet *omsättning* i spellagen. Lotteriinspektionen (nuvarande Spelinspektionen) har, vilket Betway påpekat, framfört i ett remissvar (SOU 2017:30) att den omsättning som avses borde vara den så kallade gross gaming revenue (GGR) som avser bolagets nettoomsättning, alltså spelarnas insatser minskat med de vinster som betalats ut. Bolaget anser att det är detta som ska gälla, och redovisar därför denna omsättning för både den period som Spelinspektionen gjort sin uppskattning utifrån och för hela år 2019. Bolaget uppger att det tycker att det är anmärkningsvärt att myndigheten ändrat sin uppfattning vid tillsynen.

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. Vad Betway anfört ifråga om att bruttoomsättningen, utifrån den höga återbetalningsprocent som tillämpas inom spelbranschen, inte ger någon vägledning kring ett spelbolags ekonomiska situation medför inte någon annan bedömning.

Bolaget har även invänt mot den uppskattning av dess bruttoomsättning som Spelinspektionen gjort, och uppgett att dess verkliga årsomsättning under 2019 istället uppgick till 989 miljoner kr. Det finns inte enligt förvaltningsrättens mening inte skäl att ifrågasätta den av myndigheten använda metoden för att uppskatta omsättningen utifrån de omständigheter som var kända vid beslutstillfället. Med beaktande av att det är Spelinspektionen som har bevisbördan för att den uppskattning som gjorts är rimlig bör dock bolagets uppgifter om dess faktiska omsättning, som inte ifrågasatts, godtas. Detta innebär att sanktionsavgiften istället ska bestämmas till mellan 5 000 kr och knappt 99 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).

Betway anser att sanktionsavgiften ska sättas ned helt eller delvis. Bolaget menar även att inspektionen tycks ha gått utöver sina befogenheter, och framhåller då att myndigheten har beaktat *vad som i övrigt är känt om bolagets ekonomi* och ifrågasätter vad detta skulle vara.

Vad gäller myndighetens beslutsformulering ifråga om vilka omständigheter som beaktas vid bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek framgår, trots att formuleringen i sig visserligen indikerar det, inte att några andra omständigheter kring bolagets ekonomi än just dess omsättning beaktats.

Spelinspektionen har vid bestämningen av sanktionsavgiften beaktat överträdelsens allvar med särskild hänsyn till bonusbestämmelsens betydelse ur ett spelansvarsperspektiv, hur länge överträdelsen pågått och vad som är

känt om bolagets ekonomi. Bolaget menar att inspektionens beslut är oproportionerligt och anser att de förmildrande omständigheterna helt tycks ha förbisetts vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek.

Betway framhåller i sammanhanget, och påtalar vikten av det, att sanktionsavgiften som beslutats är betydligt högre än andra sanktionsavgifter som tidigare beslutats oavsett överträdelsens art. Till stöd för detta redovisar bolaget en sammanställning av tidigare beslutade avgifter och hur stora dessa varit i förhållande till den maximala avgift som kunnat beslutas i dessa ärenden. Bolaget menar att det ska beaktas att regleringen kring självavstängning, som varit fråga i tre av de redovisade besluten, till skillnad från bonusbestämmelsen inte är oklar eller öppen för tolkning. Spelinspektionen invänder mot detta att en direkt jämförelse svårligen kan göras, då merparten av besluten gäller överträdelser av andra regler och dessutom har pågått olika lång tid. Ifråga om ett annat bolag som påförts en sanktionsavgift för överträdelser av bonusbestämmelsen framhåller Spelinspektionen att det bolaget vidtagit rättelse redan innan inspektionen inlett tillsyn, och att överträdelsen pågått en kortare tid. Myndigheten menar att avgiften som beslutats står i proportion till karaktären av Betways överträdelse och bolagets ekonomiska ställning.

Bolaget har även redogjort för sin nettoomsättning den period som Spelinspektionen beaktat, liksom för dess utgifter för marknadsföring, och konstaterat att den aktuella sanktionsavgiften utgör en så stor del av bolagets GGR att den medför att det i princip inte gjort någon vinst alls under den aktuella perioden, vilket enligt bolaget får långtgående konsekvenser.

Den sanktionsavgift Spelinspektionen beslutat uppgår till drygt 4,76 procent av den maximala avgift som, utifrån den uppskattning av bolagets omsättning som inspektionen gjort, enligt spellagens bestämmelser hade kunnat beslutas. Mot bakgrund av både de försvårande och förmildrande

omständigheter som angetts ovan, liksom överträdelsens allvar i förhållande till överträdelser av andra av spellagens bestämmelser, får detta enligt rättens mening anses väl avvägt och förenligt med proportionalitetsprincipen så som den kommit till uttryck i praxis (jfr bl.a. RÅ 1999 ref. 76 avsnitt 5.5.1). Vad bolaget anfört ifråga om att detta skulle innebära att det knappt gör någon vinst alls under en viss period medför ingen annan bedömning eftersom sanktionsavgifter, utöver att verka avskräckande, även kan verka vinsteliminierande (se prop. 2017/18:220 s. 233).

Utifrån vad som sagts ovan om bolagets omsättning under 2019 finner förvaltningsrätten att detta innebär att sanktionsavgiften istället för 5 miljoner kr ska bestämmas till 4,7 miljoner kronor.

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning

Betway har alltså överträtt förbudet mot att lämna eller erbjuda bonusar utöver det första speltillfället. 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. Utifrån att förvaltningsrätten funnit att bolagets omsättning ska uppskattas till ett lägre belopp ska dock det överklagade beslutet i detta fall ändras på så sätt att sanktionsavgiften istället bestäms till 4,7 miljoner kr.

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

██████████

Rådman

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