



**KLAGANDE**

Casinostugan Limited

Ombud: Advokat [REDACTED]  
[REDACTED]

**MOTPART**

Spelinspektionen

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 1 april 2020 i mål nr 6235-19,  
se bilaga A

**SAKEN**

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

---

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten avslår överklagandet.

---

### YRKANDEN M.M.

Casinostugan Limited (bolaget) yrkar, i första hand, att ingripande ska ske genom anmärkning och att sanktionsavgiften ska sättas ned helt eller delvis samt, i andra hand, att sanktionsavgiften ska sättas ned helt eller delvis. Bolaget anför i kammarrätten i huvudsak detsamma som i förvaltningsrätten.

Spelinspektionen anser att överklagandet ska avslås.

### SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

#### *Frågan om överträdelse*

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

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

förvaltningsrättens uppfattning att syftet med bestämmelsen går förlorat om andra än anmälda spelare anses som deltagare. I annat fall skulle andelen underåriga deltagare kunna påverkas genom blotta närvaron av andra aktörer. Det är dessutom anmälda spelare som är direkta utövare av den tävlingsinsats som erbjuden vadhållning avser och som avses skyddas.

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

#### *Frågan om varning*

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

#### *Frågan om sanktionsavgift*

Eftersom bolaget ska meddelas varning, får även en sanktionsavgift påföras. Sanktionsavgiften ska uppgå till högst tio procent av licenshavarens omsättning. Med hänsyn till förarbetenas utformning får, trots bolagets skäl för nettoomsättning, med omsättning avses bruttoomsättning (jfr prop. 2017/18:220 s. 235 och Spelinspektionens remissyttrande, 17Li1639). Det saknas skäl att frångå Spelinspektionens uppskattning av omsättningen till 3 687 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 368,7 miljoner kr.

Spelinspektionen bestämde sanktionsavgiften till 3,5 miljoner kr. Förvaltningsrätten ändrade sanktionsavgiften till 3 miljoner kr. När sanktionsavgiftens storlek beslutas ska, enligt 19 kap. 15 §, särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Sanktionsavgiftens storlek ska ses som ett sätt att ytterligare gradera

varningen. Också omständigheter som talar i mildrande riktning bör vägas in. Sådana omständigheter kan vara att licenshavaren snabbt upphör med överträdelsen sedan den påtalats av spelmyndigheten eller samarbetar väl med myndigheten under utredningen (prop. 2017/18:220 s. 236 och 352). Spelinspektionen och förvaltningsrätten beaktade den förmildrande omständigheten att bolaget omedelbart vidtog åtgärder. Förvaltningsrätten beaktade dessutom att överträdelsen 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 förpliktelse 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.

---



**KLAGANDE**  
Casinostugan LtdOmbud: Advokat [REDACTED] och [REDACTED]  
[REDACTED]**MOTPART**  
Spelinspektionen**ÖVERKLAGAT BESLUT**  
Spelinspektionens beslut den 26 juni 2019, dnr 19SI997**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 Casinostugan Ltd ska betala ska uppgå till 3 000 000 kr.

**BAKGRUND OCH YRKANDEN**

Spelinspektionen beslutade den 26 juni 2019 att meddela Casinostugan Ltd (nedan Casinostugan/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.

Casinostugan yrkar att bolaget istället för en varning ska meddelas en anmärkning och att sanktionsavgiften ska sättas ner helt eller till ett skäligt lägre belopp än 3 500 000 kr. Bolaget anför i korthet att det vidgår att det aktuella villkoret har överträtts, men att det inte är fråga om en allvarlig

överträdelse i spellagens mening. Bolaget menar att det utifrån överträdelsens allvar och hur länge den pågick inte finns förutsättningar att meddela en varning, liksom att sanktionsavgiften ska sättas ner.

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 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 Casinostugans licensbeslut att vadhållning inte får erbjudas på händelser eller evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år.

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

#### **Formella invändningar**

Casinostugan har invänt att Spelinspektionen har behandlat olika situationer lika. Bolaget har anfört att överträdelsen av annat spelbolag som tillåtit vadhållning på fem matcher i strid med det aktuella villkoret har bedömts vara lika allvarlig som Casinostugans, och meddelat även detta (och



ytterligare flera andra) bolag en varning och beslutat om en sanktionsavgift som motsvarar lika stor andel av maxbeloppet för respektive licenshavare.

Spelinspektionen anser att beslutet inte strider mot likabehandlingsprincipen och anför att inspektionen bedömt flera överträdelser där en licenshavare erbjudit vadhållning i lagsporter där övervägande del av deltagarna var under 18 år på liknande sätt som i det nu aktuella fallet, men att omständigheterna i de enskilda fallen har beaktats vid bedömningen av vilken sanktion som är lämplig.

Bolaget anför även att Spelinspektionen inte har uppfyllt sin utredningsskyldighet genom den alltför förenklade och onyanserade uppskattning som gjorts av bolagets omsättning. Spelinspektionen menar att den bedömning som gjorts varit rimlig.

Förvaltningsrätten bedömer att det inte framkommit något som tyder på att det överklagade beslutet bör undanröjas av formella skäl, och rätten har därmed att ta ställning till om det var materiellt korrekt. Vad som anförts ifråga om Spelinspektionens bedömning av den nu aktuella överträdelsens allvar och myndighetens utredningsskyldighet berörs vidare nedan.

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

Casinostugan har anført att innebörden av spellagens bestämmelser är oklara. Vad gäller förbudet mot att erbjuda vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år gör förvaltningsrätten följande bedömning.

Den normalspråkliga innebörden av ”evenemang” är en tillställning eller en stor (organiserad) händelse, särskilt av kulturellt eller idrottsligt slag (se

t.ex. Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien och Svenska Akademiens ordlista). Detta kan också jämföras med begreppet offentlig tillställning som återfinns i ordningslagen (1993:1617) för att bl.a. beskriva tävlingar i idrott och där varje fotbollsmatch har betraktats som en egen tillställning (se bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 4983-4990-13).

Även om begreppet evenemang inte har behandlats närmare i spellagen har inte framkommit något som talar för att man i spellagen har avsett något annat än vad som utgör den normalspråkliga innebörden, dvs. tillställning eller en stor (organiserad) händelse. Tvärtom talar formuleringar i lagens förarbeten, där det bl.a. anges att bestämmelsen inte enbart träffar sport-händelser utan alla evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år (se prop. 2017/18:220 s.124 f.) liksom att bestämmelsen inte hindrar vadhållning på en seniormatch även om några spelare ännu inte fyllt 18 år (prop. 2017/18:220 s. 310), för att det är just denna innebörd som har avsetts. Förvaltningsrätten bedömer mot denna bakgrund och med beaktande av bestämmelsens syfte att det måste vara fråga om att både enskilda matcher och större evenemang omfattas av förbudet.

Ifråga om vilka deltagare som ska beaktas vid denna beräkning får omfattningen bestämmas av lagstiftningens syfte att motverka att ungdomar under 18 år utsätts för påverkan att manipulera spelet samt att kontrollen bör vara begränsad till de unga individer som genom sitt faktiska eller potentiella speldeltagande i matchen kan påverka utgången av densamma. Detta kan alltså omfatta både startspelare och övriga truppen, d.v.s. de elva spelare som deltar från matchstart och anmälda ersättare, s.k. bänkspelare. Något annat skulle innebära att villkorets syfte går förlorat. Övriga aktörer på en match, så som domare, tränare eller annan personal som assisterar under matchen kan inte, enligt förvaltningsrätten, anses falla inom begreppet ”deltagare” då dessa inte vare sig är faktiska eller potentiella deltagare i själva evenemanget, d.v.s. i detta fall fotbollsmatchen.

### **Särskilt om legalitetsprincipen**

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

Förvaltningsrätten bedömer, mot bakgrund av vad som angetts ovan bl.a. om den normalspråkliga innebörden av lagbestämmelsens begrepp, att det på ett tillräckligt tydligt sätt framgår hur långt förbudet mot att erbjuda vadhållning på spel med deltagare under 18 år sträcker sig även om ett visst tolkningsutrymme finns. Det strider därmed inte mot legalitetsprincipen att tillämpa bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 på det sätt som angetts ovan, eller övriga bestämmelser i spellagen så som de anges nedan. Vad Casinostugan anfört medför ingen annan bedömning.

### **Har Casinostugan åsidosatt sina skyldigheter?**

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

### **Hur allvarlig är Casinostugans 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 Casinostugan har erbjudit vadhållning på matcher där en övervägande del av deltagarna var under 18 år i sig är att betrakta som en allvarlig överträdelse. Det finns enligt inspektionens mening inte skäl att låta ingripandet stanna vid en anmärkning. Spelinspektionen framhåller särskilt att det aktuella villkoret syftar till att begränsa de negativa konsekvenserna av spelande, som inkluderar bl.a. faran att minderåriga påverkas att manipulera resultatet av en match eller tävling, vilket i sin tur påverkar allmänhetens förtroende för kommersiella spel och idrottsrörelsen. Inspektionen menar att erbjudandet om vadhållning i strid med villkoret innebär en direkt fara att minderåriga riskerar att utsättas för sådan påverkan. Spelinspektionen anför att den anser att det därmed saknar betydelse huruvida integriteten i det aktuella evenemanget faktiskt har påverkats. Att vadhållning erbjudits på en U17-match, där övervägande delen av deltagarna måste vara under 18 år, får enligt inspektionens mening anses vara en försvårande omständighet som gör överträdelsen särskilt allvarlig. Spelinspektionen framhåller även att ansvaret för att villkoren följs ligger på licenshavaren, och att ett avtal med en tredjepartsleverantör inte fråntar licenshavaren detta ansvar och anser att bolagets medverkan vid tillsynen inte kan anses vara förmildrande eftersom det är en lagstadgad skyldighet.

Casinostugan medger att det varit möjligt att spela på den aktuella fotbollsmatchen, men menar att detta skett på grund av ett misstag som berott på att en underleverantörs filtreringslogik, som skulle säkerställa efterlevnad av den svenska regleringen, inte implementerats på ett korrekt sätt. Bolaget uppger att felet varit svårt att upptäcka omedelbart, men att det åtgärdats skyndsamt när det upptäckts. Bolaget uppger även att man samtalat med

leverantören som vidtagit, eller kommer att vidta, ett flertal åtgärder för att förhindra att misstaget upprepas och att även bolaget självt genomfört ett antal åtgärder med anledning av det inträffade. Casinostugan menar att den aktuella överträdelsen vid en sammantagen bedömning inte är allvarlig i spellagens mening, eftersom detta rimligen utifrån begreppet användning i vanligt språkbruk måste omfatta endast överträdelser som är särskilt skadliga mot de intressen lagen ska skydda och/eller de fall där licenshavaren agerat särskilt klandervärt genom att agera uppsåtligt eller vårdslöst. Casinostugan anför bl.a. att det saknas skäl som talar för att en överträdelse av det nu aktuella förbudet som utgångspunkt ska beaktas som mer allvarligt än en överträdelse av någon annan del av lagstiftningen och menar att den omständigheten att lagstiftaren ansett att vadåhållning med minderåriga spelare är tillåtet så länge den övervägande delen av deltagarna är över 18 år tvärtom talar för att en överträdelse av förbudet snarare som utgångspunkt bör anses vara mindre allvarlig. Den aktuella bestämmelsen, syftar endast till att ungdomsidrottens integritet ska skyddas, vilket enligt Casinostugans mening måste anses vara ett av spellagens mer underordnade syften. Bolaget påtalar vidare att Spelinspektionen borde ha beaktat samtliga förmildrande omständigheter. Det menar att det föreligger förmildrande omständigheter bestående i att det endast gjordes ett spel på den aktuella matchen med en insats om 6.50 kr, vilket utesluter faktisk skada för ungdomsidrottens integritet som förbudet syftar till att skydda. Detsamma gäller enligt bolagets mening det faktum att det inte varit möjligt att förutse att det skulle vara möjligt att spela på den aktuella matchen eftersom Casinostugan normalt sett inte erbjuder spel på matcher där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år och att risken för att integritetsskada kunde ha uppstått därmed, och med beaktande av övriga omständigheter, måste anses försumbar. Bolaget anser även att det bör beaktas i förmildrande riktning att det inte fanns något att åtgärda vid tidpunkten för beslutet och att det inte erbjudit spel på matcher där övervägande delen av deltagarna är under 18 år

vid något annat tillfälle, liksom att bolaget medverkat vid den tillsyn som utförts.

Casinostugan menar även att bestämmelsen är ny och oklar, och anser att detta med anledning av den bristande förutsebarheten bör beaktas i förmildrande riktning. Spelinspektionen delar inte uppfattningen att villkoret är otydligt och att det ska beaktas vid bedömningen av överträdelsens allvar. Förvaltningsrätten finner inte skäl att beakta vad bolaget anfört i dessa delar vid bedömningen av överträdelsens allvarsgrad.

Spelinspektionen menar att även om någon av de omständigheter som bolaget nämner skulle anses tala i förmildrande riktning så är de i vart fall inte sådana att överträdelsen inte ska anses vara allvarlig.

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

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

En anmärkning kan meddelas för överträdelser som är mindre allvarliga än ovan, alltså varken ringa eller särskilt allvarliga, då det inte finns något att åtgärda (prop. 2017/18:220 s.201). Det har i lagens förarbeten inte

exemplifierats vad sådana överträdelser kan bestå i, men det måste enligt förvaltningsrättens mening huvudsakligen vara fråga om överträdelser som inte är av stor vikt för att lagens övergripande syften ska uppfyllas.

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

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

Förvaltningsrätten noterar att Casinostugan inte avsiktligt erbjudit vadhållning på den aktuella matchen och att bolaget skyndsamt vidtagit åtgärder när det tekniska felet upptäckts, liksom att åtgärder vidtagits för att förhindra att felet uppstår igen, vilket ska beaktas i förmildrande riktning (jfr prop. 2017/18:220 s.352). Att vadhållningen på de nu aktuella matcherna varit mycket begränsad är enligt förvaltningsrättens mening av mindre betydelse, då riskerna för påverkan uppstår i och med tillhandahållandet av vadhållning. Detta utesluter dock inte att det omsatta beloppet kan utgöra en

faktor vid en allmän bedömning 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 utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Mot bakgrund av lagstiftningens syfte delar 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 tillhandahållits på en U17-match, och att den givna utgångspunkten får anses vara spelarna i en sådan fotbollsmatch 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 Casinostugan anfört rörande underleverantörs tekniska misstag och i övrigt medför inte någon annan bedömning i denna del. Omständigheterna kring händelsen 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 de förmildrande omständigheterna i det aktuella fallet. 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. Det saknas därmed skäl att inte ta ut en sanktionsavgift.

### **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 i det överklagade beslutet baserat sanktionsavgiftens storlek på den uppskattade bruttoomsättningen. Casinostugan menar att det istället är nettoomsättningen som ska läggas till grund för beräkningen av sanktionsavgiften och uppger att bolaget uppskattar den licenspliktiga verksamhetens nettoomsättning för år 2019 till 144 miljoner kr.

Det finns ingen definition av begreppet omsättning i spellagen. Casinostugan anför att begreppen omsättning och nettoomsättning har använts synonymt i utredningen (SOU 2017:30) som legat till grund för propositionen till spellagen och anser att detta talar för att lagstiftaren med begreppet omsättning i spellagen har avsett nettoomsättning. Lotteri-

inspektionen (nuvarande Spelinspektionen) har, som Casinostugan framhållit, framfört i ett remissvar till denna utredning att den omsättning som avses borde vara den som ligger till grund för beskattningen, så kallad gross gaming revenue (GGR), som avser bolagets nettoomsättning. Bolaget menar att inspektionen i frånvaro av en tydlig definition av begreppet av rätts-säkerhetsskäl borde ha valt en mer försiktig tolkning. Spelinspektionen uppger att beräkningen av det högsta belopp som avgiften kan fastställas till har beaktats utifrån bruttoomsättning, men att inspektionen är medveten om den stora skillnaden mellan GGR och bruttoomsättningen i spelbranschen och att detta har tagits hänsyn till vid bestämmandet av nivån på sanktionsavgiften.

Av spellagens förarbeten framgår 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 enligt lagstiftaren 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. De tillämpningsfrågor som också förvaltningsrätten kan konstatera finns rörande t.ex. den möjliga sanktionsavgiftens vida spann vid en hög årsomsättning kan utifrån det uttalanden som gjorts i förarbetena inte heller medföra annan bedömning. Vad bolaget anfört om att något annat beslutats i ett annat mål påverkar inte heller förvaltningsrättens uppfattning i aktuell fråga, särskilt med beaktande av att den där aktuella sanktionsavgiften beslutats enligt annan lagstiftning.

Spelinspektionen har, utifrån uppgifter från Skatteverket gällande Casinostugans sammanlagda insatser för perioden januari–april, uppskattat

bolagets årsomsättning under 2019 till 3 687 miljoner kronor före utbetalda vinster. Casinostugan har enligt ovan invänt mot användningen av denna definition av omsättning, och inledningsvis även anfört att den uppskattning av bruttoomsättningen som gjorts är allt för förenklad och onyanserad och inte kan anses vara tillräcklig för att uppfylla inspektionens utrednings-skyldighet, men sedan godtagit Spelinspektionens uppskattning.

Eftersom den aktuella överträdelsen skett under bolagets första verksamhetsår har dess omsättning från den licenspliktiga omsättningen alltså uppskattats. Vid denna uppskattning har Spelinspektionen beaktat de uppgifter som fanns tillgängliga vid tidpunkten för det överklagade beslutet, och det har inte framkommit skäl att ifrågasätta den metod som tillämpats. Förvaltningsrätten anser därför inte att Spelinspektionen brutit i sin utrednings-skyldighet. Casinostugan har nu godtagit den uppskattning som gjorts av dess bruttoomsättning, och förvaltningsrätten finner inte skäl att frågå denna. Detta innebär att sanktionsavgiften ska bestämmas till mellan 5 000 kr och 368 miljoner kronor.

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).

Spelinspektionen uppger att bl.a. den stora skillnaden mellan GGR och bruttoomsättningen har vägts in vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek. Bolaget menar att avgiften vid en sammantagen bedömning bör sättas ner i betydande omfattning.

Den sanktionsavgift Spelinspektionen beslutat uppgår till knappt en procent av den maximala avgift som inspektionen beräknat hade kunnat beslutas. 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 3 000 000 kr, vilket enligt rättens mening får anses väl avvägt utifrån omständigheterna i målet.

#### **Förvaltningsrättens sammantagna bedömning**

Casinostugan 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 3 000 000 kr. Överklagandet ska därmed delvis bifallas och det överklagade beslutet ändras på så sätt att sanktionsavgiften bestäms till 3 000 000 kr.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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



Rådman

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