

VGIF Lotteriförening

41276 Göteborg
Sverige

Varning och sanktion – spelverksamhet utan nödvändig licens

Beslut

1. Spelinspektionen meddelar VGIF Lotteriförening, 802512-2253, en varning.
2. Spelinspektionen beslutar att VGIF Lotteriförening ska betala sanktionsavgift på 700 000 kronor.

Hur man överklagar, se [bilaga 1](#).

Beskrivning av ärendet

Den 19 december 2019 beviljades VGIF Lotteriförening licens för att tillhandahålla bingo i bingohallarna (dnr 19Si2565) i ett antal olika bingohallar, bl.a. Idrottens Bingo Kinna. Av bilaga till ansökan om licens framgår att Idrottens Bingo Kinna är en bingohall (19Si2565-4) med adress Duvgatan 4 i Kinna.

Den 11 september 2023 kom VGIF Lotteriförening (föreningen) in med information om att spelverksamheten flyttades till en ny adress Örbyvägen 6 i Skene. På grund av flytten av föreningens spelverksamhet till en ny adress startade Spelinspektionen tillsyn mot föreningen. Syftet med tillsynen var att kontrollera om föreningens spelverksamhet på den nya spelplatsen omfattades av givna licensen samt om det uppfyller kraven i 3 kap. 1 § (2018:1138).

Med anledning av det begärde Spelinspektionen den 22 december 2023 information från föreningen, bl.a. om den nya spelplatsen på Örbyvägen 6 i Skene. Föreningen inkom med yttrande den 10 januari 2024 och uppgav bland annat följande. Föreningen hyrde en del av lokalen där lokalinnehavare har varit spelombud för Svenska spel och ATG i flera år och även lotterier för andra ideella föreningar såldes där. Denna yta används till bingospel i ett mindre format. Med mindre format menades att verksamheten enbart består av

bingospel i så kallade bingoterminaler. Spel skulle tillhandahållas under spelplatsens öppettider (måndag-söndag).

Föreningen har vidare anfört att den tidigare lokalen på Duvgatan 4 i Kinna var en lokal som huvudsakligen användes för bingospel. Skillnaden mellan spelverksamheten i de nya lokalerna jämfört med verksamheten i de tidigare lokalerna är att i de nya lokalerna är bingoterminalerna placerade i en lokal som drivs av ett spelombud och att spelverksamheten där bedrivs på en mindre yta och i ett mindre format. Föreningen har även uppgett att Svenska Spel tillhandahåller värdeautomatspelet Vegas i lokalen.

Den 28 mars 2024 skickade Spelinspektionen en begäran om yttrande över Spelinspektionens iakttagelser och preliminära bedömning till föreningen.

Föreningen inkom med yttrande den 12 april 2024 och anförde huvudsakligen följande. Föreningen delar inte Spelinspektionens bedömning, dels om att lokalen på Örbyvägen 6 i Skene inte kan anses som bingohall och dels att det inte är lämpligt att tillhandahålla bingo utanför bingohallar. Föreningen har vidare anfört att den tekniska och ekonomiska utvecklingen har medfört att bingospel har förändrats och förbättrats med tiden och hur bingospel spelats också har förändrats. Ett exempel är just bingoterminaler. Bingoterminalerna placerades i en lokal där ett spelombud har bedrivit verksamhet.

Föreningen anser att den "reform av bingo" som genomförs i och med att bingoterminalerna placeras i lokaler där spelombud redan bedriver verksamhet helt ligger i linje med gällande lag och regelverket. Upplägget med bingoterminaler hos ett spelombud är också lämpligt ur allmän synpunkt.

Trots att föreningen inte delar Spelinspektionens preliminära bedömning har föreningen valt att omedelbart vidta åtgärder och upphört med spelverksamhet i lokalen på Örbyvägen 6 i Skene.

Tillämpliga bestämmelser

Bingo är ett lotteri där deltagarna är närvarande på spelplatsen och köper bingobrickor och där möjligheten att vinna är beroende av att de nummer som dras av den som tillhandahåller spelet sammanfaller med numren på brickan, och där de deltagare som vinner genast gör anspråk på sin vinst (2 kap. 3 § 2 spellagen).

Spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivas på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Detta innebär bl.a. att

1. spelen ska ha ett starkt konsumentskydd,
2. det ska råda hög säkerhet i spelen,
3. de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas, och
4. spel inte ska användas som ett stöd för kriminell verksamhet (3 kap. 1 § spellagen).

Licens för statligt spel får ges för att tillhandahålla kasinospel på ett kasino, spel på värdeautomater och andra lotterier än bingo, onlinebingo, datorsimulerat automatspel, lokalt poolspel och penningautomater (5 kap. 1 § spellagen).

På ett kasino får endast kasinospel och spel på värdeautomater tillhandahållas (5 kap. 4 § spellagen).

Licens att tillhandahålla spel på en värdeautomat på andra platser än på ett kasino får ges om

1. spelet tillhandahålls i samband med hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) eller i samband med bingo,
2. högst fem värdeautomater placeras på varje spelplats,
3. värdeautomaten kan kontrolleras genom elektroniska kommunikationsmedel,
4. värdeautomaten förses med licenshavarens namn eller något annat kännetecken,
5. värdeautomaten inte används för något annat ändamål än vad den enligt ansökan är avsedd för, och

6. det råder god ordning på den plats där spelet ska bedrivas (5 kap. 7 § spellagen).

Värdeautomater som är placerade i bingohallar får inte ge en högre avkastning än avkastningen på det bingospel som bedrivs i hallen (5 kap. 8 § spellagen).

Licens att tillhandahålla spel till förmån för allmännyttiga ändamål får omfatta andra lotterier än

1. kasinospel,
2. onlinebingo,
3. penningautomater,
4. värdeautomater, eller
5. datorsimulerat automatspel (6 kap. 1 § spellagen).

Licens att tillhandahålla bingo enligt 1 § får ges om

1. vinstplanen anslås i spellokalen, och
2. det kan antas att bingo kommer att ge skälig avkastning, om det inte finns särskilda skäl för annat.

Förekommer det spel på värdeautomater enligt 5 kap. 7 § i spellokalen ska vid bedömningen enligt första stycket 2 även den ersättning beaktas som upplåtelsen av spelplats för sådant spel kan antas komma att ge (6 kap. 5 § spellagen).

För bingo som är av tillfällig karaktär och tillhandahålls utan teknisk dragningsutrustning eller bingo som enbart tillhandahålls med fast vinstplan ska det finnas en löpande spelrapport som redovisar varje spelomgång.

Varje spelomgång ska märkas med ett löpnummer som räknas upp under licenstiden. Löpnumret får endast nollställas i samband med en ny licens till bingo. Den löpande spelrapporten ska upprättas så fort en spelomgång är avslutad.

Allmänt råd: Bingospel som endast anordnas vid enstaka tillfällen eller enstaka dagar i veckan under licensperioden ska anses vara av tillfällig karaktär. Spelrapporten för bingo med tillfällig karaktär kan föras manuellt utifrån fastställda rutiner (6 kap. 4 § Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om bingo för allmännyttiga ändamål [SIFS 2019:1]).

Bingospel enligt 4 § första stycket får inte

1. anordnas i en lokal som huvudsakligen används för bingospel,
2. bingoterminaler användas, eller
3. vara samordnat. (6 kap. 5 § SIFS 2019:1, som hänvisar tillbaka till 6 kap. 4 § SIFS 2019:1).

Om inte annat anges har de uttryck och benämningar som används i föreskrifterna samma betydelse som i spellagen (2018:1138) och i spelförordningen (2018:1475).

I dessa föreskrifter och allmänna råd avses med

1. bingo av tillfällig karaktär: bingospel som endast anordnas vid enstaka tillfällen eller enstaka dagar i veckan under licensperioden, (1 kap. 5 § 1 Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet [SIFS 2022:3]).

Spelinspektionens bedömning

Föreningens spelverksamhet på den aktuella spelplatsen omfattas inte av den givna licensen

Det är ostridigt att föreningen tillhandahåller bingo i en lokal som inte är en bingohall. Det saknar betydelse i ärendet att i den aktuella lokalen på Örbyvägen 6 i Skene finns ett spelombud som säljer spel, tar insatser eller förmedlar vinster åt andra licenshavare avseende andra spelformer.

Enligt föreningen har bingo tillhandahållits i en del av lokalen i Skene. Föreningen har vidare uppgett att bingospel som har bedrivits där är av ett mindre format. Med mindre format menade föreningen en verksamhet som enbart består av bingospel i så kallade bingoterminaler.

Spelinspektionen konstaterar att den aktuella spelplatsen där föreningen tillhandahåller spelet utgörs av delar av ytor i lokalen som huvudsakligen är avsedd för annan verksamhet än bingo.

Bingohallar har historiskt ansetts vara lokaler som huvudsakligen används för bingospel. Den normalspråkliga innebörden av en "hall" enligt "Svensk ordbok" är "en stor sal för fester, utställningar e.d." eller "en stor (offentlig) byggnad för försäljning eller idrottsutövning".¹ Det framgår av förarbeten att bingospelet har alltid ansetts som en form av samvaro där sociala kontakter lätt kan etableras och återknytas och att spelet för många människor ger avkoppling och spänning under tämligen oförargliga former (prop.1981/82:170 s.170). Därför kan bingoverksamhet som bedrivs i mindre format som enbart består av bingoterminaler på en liten yta i en butik/kiosk inte anses som det normalt menas med bingoverksamhet i en bingohall.

Vad föreningen har anfört om att den avsedda delen av lokalen huvudsakligen är tilltänkt för bingospel ändrar inte myndighetens bedömning att lokalen i sin helhet inte huvudsakligen används för bingospel. Spelplatsen på Örbyvägen 6 i Skene är därför inte att anses som en bingohall (jfr reglering om bingo av tillfällig karaktär i 1 kap. 5 § 1 SIFS 2022:3 och 6 kap. 5 § SIFS 2019:1).

Det framgår av föreningens licens att bingon endast får tillhandhållas i bingohallar samt av föreningens ansökan att lokalen på Duvgatan 4 i Kinna var en bingohall. Spelinspektionen har ovan konstaterat att lokalen med adress Örbyvägen 6 i Skene inte kan anses som bingohall. Spelinspektionen gör därför bedömningen att föreningen har tillhandahållit spel på en spelplats som inte omfattas av föreningens licens.

Föreningens spelverksamhet är inte lämplig ur allmän synpunkt

En spelverksamhet måste alltid uppfylla de grundläggande kraven för licens. Ett grundkrav för all spelverksamhet är att den är lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Detta innebär bl.a. att spelen ska ha ett starkt konsumentskydd, det ska råda hög säkerhet i spelen, att de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas och att spel inte ska användas som ett stöd för kriminell verksamhet (3 kap. 1 § spellagen).

¹ Svensk ordbok, uppgiven av Svenska Akademien A-L, Stockholm, 2012 s. 1133

Eftersom det saknas mer precisa förarbetsuttalanden om var och hur just spelformen bingo får tillhandahållas hämtas vägledning i frågan från bestämmelserna om hur och var värdeautomatspel får tillhandahållas. Även om värdeautomatspel och bingo är två olika spelformer är de starkt relaterade genom de regler som styr hur spelen får tillhandahållas. Licens att tillhandahålla spel på värdeautomater är förbehållet staten och spelet får endast tillhandahållas i samband med bingo eller ett begränsat antal andra bestämda platser (5 kap. 1, 4, 7 §§ spellagen). Lagstiftaren poängterar i förarbeten att det är viktigt att automaterna placeras på sådana ställen och i sådant antal att minsta möjliga missbruk och skadeverkningar uppstår (prop.1993/94:182 s 31). Det vill säga att bingoverksamhet i en bingohall ansågs som en garant för att spel på värdeautomater ska bedrivas under organiserade former och god ordning ska råda på spelplatsen. Lagstiftaren syftar på att värdeautomatspelet endast ska få tillhandahållas i samband med bingospel som tillhandahålls i just en bingohall.

Spellagen innehåller även detaljbestämmelser om att värdeautomater som är placerade i bingohallar inte får ge en högre avkastning än avkastningen på det bingospel som bedrivs i hallen (5 kap. 8 § spellagen). Det innebär att lagstiftarens avsikt varit att värdeautomatspel skulle utgöra komplement till bingospel endast i de fall bingospelet tillhandahålls specifikt i en bingohall, och inte på annan plats (jfr prop. 2017/18:220 s 304).

Det som framkommer av förarbetena till spellagen i övrigt stärker ytterligare tolkningen att det inte har varit lagstiftarens avsikt att utöka de platser där värdeautomatspel får tillhandahållas till annat än bingohallar i de fall spelet tillhandahålls i samband med bingo (se t.ex. diskussion i SOU 2017:30 s 413 ff).

Spelinspektionen anser att spellagens bestämmelser om värdeautomatspel i samband med bingo i sin helhet visar att lagstiftaren förutsatt att bingo som inte är av tillfällig karaktär alltid tillhandahålls i bingohallar. Mot bakgrund av det ovan anförda och omständigheten att föreningen tillhandahåller bingo som inte är av tillfällig karaktär på annan plats än i en bingohall finner Spelinspektionen att spelverksamheten på den aktuella spelplatsen i spellagens mening inte heller är lämplig ur allmän synpunkt. Föreningens spelverksamhet

på den aktuella spelplatsen uppfyller därför inte heller kraven i 3 kap. 1 § spellagen.

VGIF Lotteriförening ska meddelas en varning

Vid val av ingripande ska överträdelsens allvar bedömas. Ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften (jämför kraven på spel enligt 3 kap. 1 § spellagen) desto allvarigare är en överträdelse av densamma (prop. 2017/18:220 s. 340 och s. 352).

Vid allvarliga överträdelser ska Spelinspektionen återkalla licensen eller, om det är tillräckligt, meddela en varning. Varning bör användas om rättelse har skett eller om det, vid en framåtsyftande bedömning, finns anledning att anta att licenshavaren kommer att bedriva verksamheten på ett sätt som är förenligt med spellagen.

Spelinspektionen har bedömt att föreningen har bedrivit spel som inte omfattas av föreningens licens samt att spelverksamheten på den aktuella spelplatsen inte anses lämplig ur allmän synpunkt. Överträdelsen anses som allvarlig.

Vid bedömningen ska Spelinspektionen även beakta omständigheter som talar i mildrande riktning (prop. 2017/18:22 sid. 352). Spelinspektionen tar i beaktande att överträdelserna inte längre pågår. Detta får framför allt betydelse vid valet mellan återkallelse och varning.

VGIF Lotteriförening har samarbetat med Spelinspektionen i ärendet och kommit in med de uppgifter som myndigheten begärt. Samarbetet kan dock inte anses ha varit annat än vad som vanligen kan förväntas av en licenshavare som bedriver verksamhet under tillsyn.

Spelinspektionen bedömer att det är ett tillräckligt ingripande att meddela en varning.

VGIF Lotteriförening ska betala en sanktionsavgift om 700 000 kronor

När Spelinspektionen beslutar om varning får myndigheten även besluta att licenshavaren ska betala en sanktionsavgift. Spelinspektionen får helt eller delvis avstå från att ta ut denna avgift om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det framstår som oskäligt att ta ut avgiften med hänsyn till omständigheterna. Spelinspektionen har dock bedömt att överträdelsen inte är ringa eller ursäktlig. Spelinspektionen bedömer att det inte heller är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift. Föreningen ska därför betala en sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften ska sättas i relation till omsättningen i den licenspliktiga verksamheten det närmast föregående räkenskapsåret och bestämmas till ett belopp som uppgår till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av omsättningen.

Det närmast föregående räkenskapsåret, sett utifrån tidpunkten för de aktuella överträdelserna, löpte under perioden 11 september 2023 till 12 april 2024. Föreningens nettoomsättning för bingoverksamheten för räkenskapsåret 2022 uppgick, enligt föreningen, till 67 735 743 kronor. Det innebär att sanktionsavgiften inte får fastställas till ett högre belopp än 6 773 574 kronor.

Vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek inom det tillåtna spannet beaktar Spelinspektionen överträdelsernas allvar, hur länge dessa har pågått samt VGIF Lotteriförenings nettoomsättning vilken redogjorts ovan. Sanktionsavgiften ska bestämmas till ett nominellt belopp efter en sammantagen bedömning av angivna omständigheter (jfr Kammarrätten i Jönköping dom av 27 maj 2024, mål nr 4117–21).

Spelinspektionen konstaterar att det har varit fråga om allvarlig överträdelse.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Spelinspektionen sammantaget att sanktionsavgiften ska uppgå till 700 000 kr.

Detta beslut har fattats av Spelinspektionens styrelse Claes Norgren, ordförande, Camilla Rosenberg, generaldirektör, Håkan Wall, Madelaine Tunudd, Fredrik Holmberg och Therese Mattsson. Vid den slutliga handläggningen medverkade också chefsjuristen Johan Röhr, avdelningschefen Patrik Gustavsson, enhetschefen Anna Folkegård och utredande juristen Olga Rosenqvist, föredragande.

Camilla Rosenberg

Olga Rosenqvist