



KLAGANDE

NGG Nordic Ltd

Ombud: Advokaterna Erik Ficks och Björn Johansson Heigis samt
jur.kand. Sofia Studencki
Roschier Advokatbyrå AB

MOTPART

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 15 december 2020
i mål nr 6191-19, se bilaga A

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

NGG Nordic Ltd (bolaget) yrkar i första hand att Spelinspektionens beslut ska undanröjas, i andra hand att varningen och/eller sanktionsavgiften ska undanröjas och i tredje hand att sanktionsavgiften ska sättas ned till ett betydligt lägre belopp än 14 miljoner kronor.

Spelinspektionen motsätter sig bifall till överklagandet.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Bonusar

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

Av utredningen framgår att bolaget på sin hemsida haft olika erbjudanden och incitament kopplade till spel. Bolaget anför att erbjudandena inte uppfyller spellagens definition av bonus och därför inte är otillåtna. Bolaget framhåller även att det inte har krävts någon insats från spelare för att kunna få tillgång till erbjudandena och att dessa kunnat erbjudas kunderna utan begränsning eftersom insatsfria kampanjer faller utanför spellagens tillämpningsområde. Kammarrätten bedömer att bolaget har erbjudit bonusar i den omfattning som förvaltningsrätten funnit och att dessa erbjudanden utgör en form av ekonomiska incitament som är direkt kopplat till spelet. Eftersom bonusarna har erbjudits spelare återkommande är det inte fråga om en bonus endast vid det första speltillfället.

Lotterier utan licens

Vad gäller frågan om vissa kampanjer ska anses vara en integrerad del av ett bakomliggande spel eller ett separat lotteri har bolaget uppgett följande. Antingen utgör kampanjerna en integrerad del av det ursprungliga spelet och då har bolaget erforderlig licens eller så har kampanjerna utgjort ett separat lotteri som undantas från spellagens tillämpningsområde eftersom kampanjerna varit insatsfria.

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att aktuella kampanjer ska anses utgöra lotterier som omfattas av spellagens licenskrav och att bolaget genom dessa kampanjer har erbjudit spel på lotterier som det inte haft licens för.

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

Ingripande

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

Eftersom bolaget ska meddelas en varning, får även en sanktionsavgift påföras. Sanktionsavgiften ska uppgå till högst tio procent av licenshavarens omsättning. Med hänsyn till förarbetena utformning får, trots vad bolaget anför till stöd för att nettoomsättningen ska läggas till grund vid fastställande av högsta möjliga avgift, med omsättning avses

bruttoomsättning (jfr prop. 2017/18:220 s. 235 och Spelinspektionens remissyttrande, 17Li1639). Spelinspektionen uppskattade bolagets omsättning till 2 816 miljoner kr utifrån uppgifter från Skatteverket gällande bolagets insatser under fem månader. Förvaltningsrätten har beaktat bolagets faktiska omsättning om 2 087 miljoner kr. Kammarrätten bedömer att utgångspunkten bör vara att uppgifter från Skatteverket ska läggas till grund för uppskattningen men anser att det i det här fallet saknas skäl att frångå förvaltningsrättens bedömning av omsättningens storlek. Sanktionsavgiften kan därför uppgå till högst 208,7 miljoner kr.

Spelinspektionen bestämde sanktionsavgiften till 19 miljoner kr. Förvaltningsrätten satte ned avgiften till 14 miljoner kr. När sanktionsavgiftens storlek beslutas ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Sanktionsavgiftens storlek ska ses som ett sätt att ytterligare gradera varningen. Också omständigheter som talar i mildrande riktning bör vägas in.

Bonusbestämmelsen har en central betydelse för att uppnå spellagstiftningens syften och det är därmed försvårande att ett bolag bryter mot en sådan bestämmelse. Bolaget har därtill tillhandahållit spel som inte omfattas av dess licens. De aktuella erbjudandena har dock upphört. Det bör vidare beaktas att vissa av bolagets överträdelser har varat under mycket kort tid, att ett visst erbjudande inte utgjort en överträdelse och att en kampanj till viss del inte var otillåten. Någon ytterligare förmildrande omständighet som ska påverka sanktionsavgiftens storlek har enligt kammarrättens mening inte kommit fram. Tillräckliga skäl för att sätta ner den av förvaltningsrätten bestämda avgiften finns därmed inte.

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

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

Bengt Green
kammarrättsråd
ordförande

Hans-Olof Hallbäck
kammarrättsråd

Mari Upphagen
t.f. kammarrättsassessor
referent

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING****DOM**
2020-12-15
Meddelad i LinköpingMål nr
6191-19**KLAGANDE**
NGG Nordic LtdOmbud: Advokaterna Erik Ficks och Björn Johansson Heigis
och jur.kand. William Silfversten
Roschier Advokatbyrå AB**MOTPART**
Spelinspektionen**ÖVERKLAGAT BESLUT**
Spelinspektionens beslut den 26 juni 2019, dnr 19SI789**SAKEN**
Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt att sanktionsavgiften bestäms till 14 miljoner kr.

YRKANDEN M.M.

Spelinspektionen beslutade den 26 juni 2019 att meddela NGG Nordic Ltd (nedan NGG eller bolaget) en varning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift på 19 miljoner kr. Som skäl för beslutet angavs i korthet att bolaget erbjudit bonusar utöver vid en spelares första speltillfälle och genom vissa av dessa tillhandahållit lotterier som inte omfattas av dess licens, och därmed brutit mot bestämmelser i spellagen liksom dess licensbeslut.

NGG yrkar i första hand att beslutet i dess helhet ska undanröjas, i andra hand att varningen eller sanktionsavgiften ska undanröjas separat och i tredje hand att sanktionsavgiften ska sättas ned helt eller delvis. Bolaget motsätter sig att ärendet återförvisas till Spelinspektionen.

Dok.Id 457343

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

Bolaget menar i korthet att beslutet är materiellt felaktigt eftersom kampanjerna ifråga inte utformats på så sätt att de uppfyller spellagens definition av bonus och inte heller har utgjort något lotteri. Bolaget menar att kampanjerna under alla omständigheter varit undantagna från spellagens tillämpningsområde då det inte krävts någon insats för att delta i dem.

NGG framhåller även att målet, utöver frågor om tolkningen av vissa specifika regleringar i den svenska spellagstiftningen, innefattar centrala förvaltningsrättsliga principer.

Spelinspektionen medger att sanktionsavgiften istället bestäms till 14 miljoner kr men bestrider ändring av det överklagade beslutet i övrigt.

Vad parterna anför till stöd för sin respektive talan framgår i korthet nedan.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

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

Bolagets invändningar

NGG menar att Spelinspektionens handläggning av ärendet brustit på ett sådant sätt att beslutet ska undanröjas eller sanktionen ändras eftersom beslutet inte uppfyller de formella krav som förvaltningslagen och praxis uppställer för myndigheter vid beslutande om ingripande sanktioner. Bolaget menar att det överklagade beslutet har föregåtts av bristande utredning, transparens och motivering och att beslutet ska undanröjas eftersom Spelinspektionen inte har uppfyllt sina förvaltningsrättsliga skyldigheter. NGG anför även att det uppenbarligen finns en fundamental skillnad i synen på hur spellagens bestämmelser ska tolkas mellan Spelinspektionen och spelindustrin, och framhåller exempel på tidigare och

pågående erbjudanden från en statlig licenshavare, som liksom Spelinspektionen invänder dock har licens för att erbjuda andra lotterier än NGG har. NGG menar att Spelinspektionens förhållningssätt till de i målet aktuella frågorna är inkonsekvent, vilket enligt bolaget talar för att beredningen av ärendet varit mycket bristfällig, och ifrågasätter varför myndigheten inte i ett tydligt skede klargjort sin syn på de aktuella tolkningsfrågorna eftersom marknadsaktörerna gjort vitt skilda tolkningar och gjort ett stort antal förfrågningar och diskussionsinbjudningar till Spelinspektionen.

Kommunicering

NGG framhåller att spellagen trädde i kraft knappt sex månader innan det överklagade beslutet fattades och anför bl.a. att beslutet har föregåtts av mycket begränsad kommunikation. Spelinspektionen delar inte uppfattningen att kommunikeringen i ärendet varit begränsad och framhåller att bolaget getts tillfälle att yttra sig i ärendet två gånger, att skärmdumpar med bilder på de erbjudanden som tillsynen avsåg bifogats och att bolaget inte någon gång under handläggningen har framfört att det skulle vara oklart för det vilka erbjudanden som tillsynen eller bedömningen avsåg.

Spelinspektionen framhåller även att myndigheten har kommunicerat sin bedömning och besvarat bolagets invändningar, men att det inte finns krav på att den ska ge rådgivning till licenshavare om hur de ska bedriva sin verksamhet.

Förvaltningsrätten konstaterar i detta avseende att NGG, i enlighet med 25 § förvaltningslagen, fått ta del av det underlag av betydelse som Spelinspektionen tillfört tillsynsärendet.

Motiveringsskyldighet

NGG menar även att Spelinspektionens bedömning att bolaget har brutit mot både sitt licensbeslut och mot spellagens bonusbestämmelse synes vara

baserad på ett och samma agerande, men att det inte närmare beskrivs i beslutet vad det specifika agerandet består i och att grunden för beslutet var oklar. Bolaget menar att grunden för ingripandet har förtydligats först i Spelinspektionens yttrande till förvaltningsrätten, och framhåller att det inte framgår i vilken mån beslutet baserats på de olika åberopade överträdelserna.

Myndighetsbeslut ska som huvudregel innehålla en klargörande motivering där det framgår bl.a. vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (32 § förvaltningslagen).

Även om det överklagade beslutet inte är så tydligt ifråga om Spelinspektionens bedömning som hade kunnat önskas, så redogörs för tillsynsärendets handläggning och den kommunikation som skett, och därigenom vilka kampanjer som sanktionsbeslutet avser. Myndigheten har vidare utvecklat grunderna för sin talan under förvaltningsrättens handläggning och myndighetens inställning ifråga om vilka omständigheter som är avgörande får anses stå klar. Det finns därför inte hinder för rätten att överpröva beslutet och därmed inte skäl att undanröja det på den grunden.

Utredningsskyldighet

NGG framhåller att myndigheter har ett ansvar för att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver och menar att Spelinspektionen har brustit i sin utredning. Spelinspektionen anser att den uppfyllt sin utredningsskyldighet då den har utgått från den information som funnits tillgänglig på bolagets webbplats och bolagets egna redogörelser för erbjudandena ifråga, som enligt myndigheten varit tillräckligt utförliga för att göra en bedömning.

Bestämmelsen i 23 § förvaltningslagen ger uttryck för den så kallade officialprincipen, och som bolaget påtalat är utredningsansvaret enligt praxis strängare än annars om det är fråga om ingripande sanktioner. Bolaget framhåller även att det är en allmän förvaltningsrättslig princip att betungande beslut kräver tydligt författningsstöd och att det ställs höga krav på hur myndigheter får nyttja sitt fria skön i dylika fall, och att Spelinspektionen därmed har en skyldighet att bevisa att omständigheterna i det aktuella fallet är sådana att det klart och tydligt föreligger en överträdelse av relevanta bestämmelser för att ett ingripande ska bli aktuellt.

Utredningsskyldigheten gäller dock, liksom bevisbördan, de faktiska *omständigheter* som läggs till grund för ett beslut och det finns enligt förvaltningsrättens mening ingen fråga i målet som framstår som undermåligt utredd. Även om det är Spelinspektionen som har den primära bevisbördan för att omständigheterna är sådana att den haft skäl för sanktionsbeslutet så är de faktiska omständigheter som legat till grund för det överklagade beslutet huvudsakligen ostridiga i målet, vilket förtydligas vidare nedan.

De tvistiga huvudfrågorna rör istället hur spellagens bestämmelser ska tolkas och om Spelinspektionen med anledning av de åberopade kampanjerna har haft laga stöd för sanktionsbeslutet. Även NGG har uppgett att förvaltningsrätten, trots att bolaget vidhåller att utredningen varit bristande, med den information som under handläggningen framkommit bör ha möjlighet att fatta ett materiellt korrekt beslut.

Förvaltningsrätten är inte en tillsynsmyndighet

NGG gör vissa jämförelser mellan tillsynsmyndigheter och deras förhållningssätt till dess lagstadgade serviceskyldighet, och framhåller då att Datainspektionen har besvarat ett stort antal frågor löpande och uttryckt att en stor del av myndighetens arbete handlar om att bidra med rättslig vägledning, medan Spelinspektionen anges ha vägrat att bidra med vägledning och

uttalat att licenshavare som är osäkra på hur en specifik regel ska tolkas bör undvika att ta risker för att inte drabbas av sanktioner.

Förvaltningsrätten är inte tillsynsmyndighet över Spelinspektionen och kan därför inte uttala sig generellt om dess serviceåtgärder eller annan generell handläggning, utan endast ta ställning till om myndigheten haft skäl för det nu överklagade beslutet. Vad NGG framhållit om att en statlig licenshavare tillhandahåller kampanjer som med Spelinspektionens syn borde vara otillåtna har Spelinspektionen bemött med att myndigheten inte har prövat de erbjudanden som nämns. Detta får anses vara en tillsynsfråga som inte ankommer på förvaltningsrätten.

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning i denna del

Förvaltningsrätten bedömer sammanfattningsvis att det inte framkommit att Spelinspektionen har brustit i sin handläggning av ärendet på ett sådant sätt att det överklagade beslutet är behäftat med sådana formella brister att det bör upphävs. Det har inte funnits hinder för Spelinspektionen att besluta i sak, och det finns inte skäl att undanröja beslutet på den grunden. Inte heller är de aktuella bestämmelserna i spellagen så pass oklara att de inte ska tillämpas, vilket berörs vidare nedan. Det har inte framkommit att myndigheten skulle ha brustit i sin utredning eller sin saklighet och opartiskhet. Vad NGG framhållit om att en statlig licenshavare tillhandahåller kampanjer som med Spelinspektionens syn borde vara otillåtna medför inte något annat.

Förvaltningsrätten bedömer att det inte framkommit något som talar för att det överklagade beslutet bör undanröjas av formella skäl, och rätten har därmed att ta ställning till om det var materiellt korrekt.

Bonuserbudanden

Rättslig utgångspunkt och bolagets inställning

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).

NGG framhåller att bonusbestämmelsen introducerades sent i lagstiftningsprocessen och att den inte varit föremål för behandling i Spellicensutredningens betänkande, liksom att Spelinspektionen inte har lämnat någon vägledning. Bolaget menar att man därför, utöver viss vägledning från hur liknande spellagstiftning har tillämpats i andra länder, endast har kunnat förhålla sig till ordalydelsen och måste anta att lagstiftaren har valt samtliga elva ord i bonusdefinitionen med omsorg och av en anledning. Bolaget ifrågasätter Spelinspektionens påståenden om att bonusbestämmelserna är tydliga med hänvisning till att bonusdefinitionen i sådant fall inte hade behövt tolkas i ljuset av ett brett och övergripande syfte så som myndigheten gör gällande.

En bonus är en rabatt eller premie av något slag

I spellagen har angetts att med bonus avses *rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet* (2 kap. 3 § punkt 3 spellagen). Detta har inte närmare kommenterats i författningskommentaren (se prop. 2017/18:220 s. 292 ff.).

NGG anför att en *rabatt* enligt både vanligt språkbruk och i spellagens mening innebär att någon ges avdrag på priset för att delta i ett spel eller mer speltjänst för pengarna. En vinst eller vinstchans kan, enligt bolagets mening, varken språkligt eller legalt anses utgöra en rabatt eller liknande ekonomiskt incitament. NGG menar att Spelinspektionens tolkning av bonusdefinitionen står i strid med lagtextens ordalydelse eftersom samtliga

ekonomiska incitament synes inkluderas, och inte endast sådana som till sin natur liknar en rabatt. Bolaget framhåller att dess kampanjer aldrig har gällt nedsättning eller avdrag på priset för att spela i de bakomliggande spelen eftersom priset för att delta i spelet har varit detsamma oavsett om en spelare deltagit i kampanjerna eller inte. De eventuella utbetalningar som gjorts inom ramen för kampanjerna har istället, enligt bolaget, varit vinster som spelare kunnat vinna om de spelar i de bakomliggande spelen och som är en del av vinstplanen för dessa spel. Bolaget menar att om en kampanj inte innebär en nedsättning av priset för att spela så är det inte fråga om ett sådant ekonomiskt incitament som omfattas av spellagens bonusdefinition. Spelinspektionen motsätter sig denna tolkning av begreppet, men menar även att möjligheten att spela gratis på en produkt som normalt kostar pengar är att betrakta som ett avdrag eller nedsättning på priset.

Bolaget menar vidare att en *direkt* koppling till spelet endast kan föreligga i förhållande till en insats i ett spel, och att den tolkning Spelinspektionen gjort är orimligt extensiv och står i strid med lagtextens ordalydelse då även indirekta kopplingar till spelet har kommit att omfattas. Enligt NGG:s mening är den direkta kopplingen alltså inte uppfylld om en kampanj inte har något eget insatskrav och dessutom inte något omsättningskrav eller på annat sätt varit direkt kopplade till ett ökat spelande för de spelare som deltagit i kampanjen. Spelinspektionen menar istället att det inte uppställs något krav på betalning av en insats eller deltagande i spel för att en direkt koppling ska uppstå, utan anser att den omständigheten att ett erbjudande lämnas på en webbsida som omfattas av licens och där spelet bedrivs innebär en koppling till spelet. En annan koppling kan, enligt inspektionens mening, vara att deltagande i spelet krävs för att ta del av erbjudandet eller att själva bonuserbjudandet i sig utgör spelet, så som är fallet med exempelvis freespins.

Förvaltningsrätten gör följande bedömningar.

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). Direkta vinster i spel som i sig är tillåtna utgör uppenbarligen inte en bonus, utan utgör just vad som normalt är gällande.

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 som inte *endast* omfattar direkta nedsättningar av ett pris för att delta i spel. Även de formuleringar som gjorts i lagens förarbeten talar för att 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* konstaterar förvaltningsrätten, 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 en rabatt, återbäring, belöning eller premie av något slag som är kopplad till spelande på licenshavarens plattform. Det kan, utöver insättningar av medel på ett spelkonto, vara fråga om exempelvis gratisspel och olika gåvor. Det saknas, enligt förvaltningsrättens mening, möjlighet att anse att en gåva som är kopplad till spelande på bolagets plattform inte är en bonus i spellagens mening eftersom det tydligt är fråga om något som tilldelas spelaren utöver vad som annars gäller och inte endast en fråga om återbetalningsprocenten. I sammanhanget kan slutligen noteras att kammarrätten har bedömt att erbjudanden av bl.a. så kallade cashdrops, freespins, slots-turneringar och slumpmässiga utlottningar utgör bonusar i spellagens mening (se Kammarrätten i Jönköpings dom den 15 oktober 2020 i mål nr 3745-19).

Innebörden av att erbjuda respektive lämna en bonus

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

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

Det kan därmed konstateras att en licenshavare, om den av förbiseende lämnar information på sin webbplats om bonusar som den inte varit villig att lämna, har förklarat sig villig att lämna de aktuella typerna av bonusar även om ingen spelare getts någon faktisk möjlighet att komma i åtnjutande av förmånen.

Syftet med spellagens bonusbestämmelse är att skydda konsumenterna. Det har i lagens förarbeten (prop. 2017/18:220 s. 155) anförts att det är mycket vanligt att spelföretag erbjuder olika typer av bonusar till kunder och att många lockas till spel just på grund av sådana erbjudanden. En potentiell spelare kan lockas till spel redan av den ofta iögonfallande information som finns tillgänglig, och läser med nödvändighet inte exempelvis allmänna villkor där samma bonus inte erbjuds.

Det måste enligt förvaltningsrättens sammantagna bedömning i frågan anses utgöra ett erbjudande att lämna information om olika bonussystem på en webbplats, oaktat om det funnits en faktisk möjlighet att sedan få bonusen eller ej. Detta synsätt har delats av kammarrätten (se Kammarrätten i Jönköpings dom den 15 oktober 2020 i mål nr 3745-19). Huruvida en bonus av misstag har erbjudits eller om den avsiktligt faktiskt lämnats har dock, enligt rättens mening, relevans för bedömningen av en överträdelses allvarsgrad.

Lotterier

Rättsliga utgångspunkter

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

Det finns många typer av lotterier, varav vissa inte är tillåtna, vissa är förbehållna staten och spel för allmännyttiga ändamål och vissa tillåts erbjudas på den konkurrensutsatta spelmarknaden.

Ett kommersiellt spelbolag kan ges licens för kommersiellt onlinespel innehållande kasinospel, onlinebingo och datorsimulerat automatspel (7 kap. 1 § spellagen).

Om det tillhandahålls som ett tilläggsspel till sådant spel får licensen även omfatta andra lotterier i form av vinstpottspel (7 kap. 1 § andra stycket spellagen, jfr 5 kap 3 § spelförordningen [2018:1475]).

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

NGG beviljades den 29 november 2019 licens för att tillhandahålla kommersiellt onlinespel omfattande onlinebingo, datorsimulerat automatspel och vissa uppräknade kasinospel inklusive bl.a. poker. Detta är sådana former av lotterier för vilka lagstiftaren alltså har gett möjlighet till kommersiella aktörer att få licens.

I målet uppkommer frågan om vissa kampanjer ska anses vara ett separat lotteri eller, så som NGG menar, en integrerad del av ett bakomliggande spel som endast innebär en höjning av återbetalningsprocenten. Bolaget menar nämligen att exempelvis kampanjer där vinster betalas ut utifrån en ledartavla är ett sätt att ge en vinst i tillägg till spelens ursprungliga återbetalningsprocent, och att det inte finns något i spellagen som förhindrar utbetalning av sådana vinster. Bolaget framhåller även att lagstiftaren valt att inte reglera vinståterbetalningen i spellagen.

Ifråga om kampanjer som innebär att en spelare, utöver de vinster som det aktuella spelet kan ge, kan välja att delta i utlottningen av ytterligare vinster måste den senare delen behandlas som en separat del (se definitionen av spelomgång i 1 kap. 2 § LIFS 2018:8, jfr även med tilläggsspel enligt ovan). Det kan inte anses vara fråga om en integrerad del av spelet då deltagandet är valbart och utfallet inte beror på samma utfall av slumpen som för varje bakomliggande spel. Att det inte varit möjligt att delta i kampanjerna separat, utan deltagande i de bakomliggande spelen, medför inte någon annan bedömning.

Att exempelvis vilka spelare som placerar sig på en topplista som är baserad på utfallet i andra lotterier beror på slumpen ligger i sakens natur, och det utgör alltså ett lotteri. Vinsten i lotteriet baseras dock inte på slumpen i det bakomliggande spelet vid varje sådan spelomgång, utan på bl.a. slumpen i utfallet av ett stort antal andra spel. Det är därmed i sådana fall inte fråga om ett lotteri som omfattas av en kommersiell spellicens, och inte heller en fråga om vinståterbetalning för de bakomliggande spelen. Om placeringen på en sådan topplista inte alls beror på resultatet av bakomliggande spel, utan på hur mycket som omsätts i dessa spel, gäller samma sak. Detsamma gäller aktiviteter där alla som spelar på ett bakomliggande spel får möjlighet att delta i en utlottning som är helt separerad från utfallet i bakomliggande spel.

Eftersom ingen separat insats krävs kan sådana lotterier inte heller utgöra tillåtna tilläggsspel.

Kampanjer utan separat insats omfattas av licenskravet

Parternas argumentation

NGG anför att kampanjer som de aktuella, om de ska anses utgöra självständiga spel, inte omfattas av spellagens tillämpningsområde. Bolaget

menar att gratisspel torde falla utanför dess licens eftersom det inte krävs licens för spel där deltagandet inte kräver betalning av en insats, och anför att spellagen inte uppställer något förbud mot att licenshavare erbjuder gratis tilläggsspel utan insats till sina kunder.

Spelinspektionen invänder mot detta att betalning av en insats har krävts eftersom det varit ett krav att delta i annat spel på webbplatsen och att den aktuella bestämmelsen inte heller kan tillämpas eftersom allt spel på webbplatser som bolaget har licens för omfattas av den licenspliktiga verksamheten. Spelinspektionen redogör för de exempel på licensfria som getts i förarbeten, och framhåller att ett och samma spel dessutom inte kan vara både licenspliktigt och licensfritt samt att om ett erbjudande på något sätt kräver deltagande i ett licenspliktigt spel med insats så innebär det att det har krävts en insats. Myndigheten framhåller särskilt att det faktum att ett erbjudande i sig möjligen skulle kunna vara tillåtet om det inte hade koppling till ett licenspliktigt spel och därmed utgör en bonus saknar relevans för bedömningen av om det är en bonus.

Förvaltningsrättens bedömning i denna fråga

Som NGG har påtalat krävs det inte en licens för spel där deltagande inte kräver betalning av en insats (3 kap. 4 § spellagen). Bestämmelsen utgör ett undantag från det licenskrav som annars gäller (enligt 2 kap. 3 § spellagen), och som bolagets verksamhet omfattas av. Undantaget har motiverats med att det inte har bedömts vara nödvändigt med samma konsumentskydd vid exempelvis utlottning av varor på företags sociala medier eller andra fall där man inte betalat någon insats för sitt deltagande, som vid sådana spel som kräver licens (se prop. 2017/18:220 s. 93 och 295).

Tillämpningen av undantaget från licenskravet kan dock enligt förvaltningsrättens mening inte medföra att licenshavare tillåts kringgå bonusbestämmelsen eller andra relevanta bestämmelser i spellagen genom att exempelvis

erbjuda vad de benämner som gåvor, men som är kopplade till krav på insatser på annat licenspliktigt spel. Tvärtom framgår det 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 vissa lotterier inte är licenspliktiga för enstaka spel som inte kräver en individuell insats, om dessa gratisspel likväl kräver att en insats görs. Den kan inte heller tolkas så att bonusbestämmelsen inte kan tillämpas om deltagande i lotterier exempelvis lämnas som en bonus till spelare på plattformen.

Bolagets överträdelser

Spelinspektionens bedömning i det överklagade beslutet

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet angett att NGG genom fem kampanjer har haft erbjudanden såsom överraskningar vare vecka, slumpmässiga utlottningar av kontantpriser och resor, gratisspinn, bonusar, belöningar och gratisspel till lojala spelare på sin webbplats, utöver den välkomstbonus som erbjudits under samma period. Samtliga fem erbjudanden utgjorde enligt myndigheten bonusar, och tre av dem även lotterier som bolaget inte har licens för. Myndigheten framhåller att utredningen i ärendet visar att samtliga av erbjudandena fanns på den webbsida som bolagets licens omfattar, liksom att kampanjerna erbjöds som en del av det licenspliktiga spelet där möjlighet till vissa priser fanns vid spel på vissa utpekade spel och vissa kunde fås vid inloggning på spelkontot. Myndigheten menar således att det finns en direkt koppling mellan erbjudandena och spelet som tillhandahölls inom ramen för licensen.

Ifråga om vad de fem kampanjerna inneburit och huruvida de utgör bonusar och otillåtna lotterier gör rätten följande bedömningar.

Champions/Europa League

Vad NGG kallar Champions/Europa League-kampanjen, och Spelinspektionen benämner Få en överraskning varje helg, har i korthet inneburit att alla spelare som anmält sig till den har varit garanterade vinster, i form av antingen kontantpriser eller gratisspel, en dag i veckan. Inga omsättningskrav gällde för vinsterna. Spelinspektionen har bedömt att kampanjen utgör en bonus.

NGG framhåller att det inte ställdes några andra krav än att spelaren var kund hos bolaget och anmälde sig till kampanjen, och av utredningen framgår inget annat. Det fanns inga krav på att lägga ett vad eller att i övrigt spela. Bolaget menar att det därmed varit fråga om ett gratis tilläggsspel som är undantaget från spellagens tillämpningsområde eftersom det inte har funnits något krav på ens en indirekt insats eller något omsättningskrav. Bolaget framhåller även att alla anmälda spelare varit garanterade en utbetalning, och att det därmed inte varit något slumpmoment involverat i kampanjen.

Spelinspektionen anser att det faktum att bonusen inte erbjudits vid ett specifikt spel, utan alla spelare som anmält sig har varit garanterade en bonus, medför att det inte kan ha varit fråga om en vinst.

Bolaget menar vidare att kampanjen, även om den omfattas av spellagens tillämpningsområde, inte utgör någon bonus i spellagens mening eftersom det inte har varit fråga om en rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet. Det finns enligt bolagets mening över huvud taget inte någon koppling till spel i det aktuella fallet. Bolaget anser att bonusbestämmelsen endast gäller när en spelare spelar på något av en

licenshavares spel och att den inte är tillämplig på den aktuella kampanjen eftersom det inte krävts något spel.

Förvaltningsrätten bedömer att utredningen i målet inte visar annat än att det enda relevanta kravet som ställts upp för deltagande i kampanjen varit att man har ett spelkonto hos NGG och att man loggat in på detta en viss dag varje vecka. Det är inte visat att det krävts deltagande i något annat av licenshavarens spel, varken innan, under eller efter deltagandet i kampanjen.

Spelinspektionen anser att erbjudandet har haft en direkt koppling till spelet eftersom det var tillgängligt på en webbsida som omfattas av bolagets licens och där spelet bedrivs. Det förhållandet att en spelare har behövt registrera ett spelkonto, anmäla sig till kampanjen och logga in på spelkontot är också sådana åtgärder som enligt myndigheten innebär att en direkt koppling till spelet uppstår. Därtill utgör, enligt myndigheten, det gratisspel som var en del av erbjudandet också en direkt koppling till spelet eftersom själva erbjudandet avser deltagande i spel.

Förvaltningsrätten gör följande sammantagna bedömning av kampanjen.

I ett fall där en kund kan få en kontantutbetalning endast genom att ha ett spelkonto och anmäla sitt deltagande i kampanjen, men där det inte förutsätts spelande varken innan eller efter, så är kopplingen till spelet inte tillräckligt stark för att den ska anses vara direkt. Kopplingen, som består i att kampanjen tillhandahålls på licenshavarens webbplats och att ett spelkonto krävs samt att de utbetalade pengarna sannolikt kan komma att användas till spelande, är istället indirekt. En sådan kampanj kan enligt rättens mening, med särskilt beaktande av legalitetsprincipen som utvecklas nedan, inte anses utgöra en bonus i spellagens mening.

I ett fall där vinsten istället består i gratisspel förutsätts dock spelande på bolagets webbplats för att spelaren ska kunna tillgodogöra sig vinsten. I detta fall är kopplingen till spelet därför direkt. Kampanjen ifråga har alltså delvis utgjort bonusar, som inte bara har lämnats vid spelares första speltillfälle.

Live Casino

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet vidare bedömt att kampanjen Live Casino med VIP-känsla utgjort ett otillåtet bonuserbjudande och anser att det tydligt framgår att det inte varit fråga om vinster i spel.

NGG anför i korthet att Live Casino-kampanjen och informationen gällande denna av misstag har funnits kvar på bolagets webbplats efter spellagens ikraftträdande, men att det inte varit möjligt för svenska spelare att ta del av några gratisspel, gratisspinn, belöningar eller bonusar. Bolaget uppger även att informationen även tidigare funnits med i sökoptimeringssyfte, men att det inte har funnits något faktiskt erbjudande kopplat till kampanjen varken före eller efter spellagens ikraftträdande. Kampanjen ska därför, enligt bolagets mening, endast ses som marknadsföringsinformation, vilket Konsumentverket ensamt utövar tillsyn över. Även om ett faktiskt erbjudande hade funnits kopplat till kampanjen skulle det enligt bolaget inte kunna anses utgöra någon otillåten bonus eftersom det inte har varit fråga om någon rabatt eller ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet och inte heller något spel med krav på insats.

Spelinspektionen invänder att det är först under domstolens handläggning som bolaget gjort gällande att erbjudandet varit inaktuellt, medan det i yttrande till inspektionen beskrev kampanjen som gratisspel och gåvor som inte omfattades av spellagens licenskrav, men inte på något sätt antydde att erbjudandet var inaktuellt trots att det förelagts att redogöra för samtliga erbjudanden som kommunicerats. Eftersom bolagets beskrivningar av

kampanjen skiljer sig märkbart åt menar myndigheten att den inte finner skäl att frånga sin tidigare bedömning, men tillägger att även det är tillräckligt med själva erbjudandet av en bonus för att bestämmelsen ska ha överträtts. Huruvida erbjudandet samtidigt är vilseledande och därmed strider mot andra regler är enligt inspektionen en annan sak.

Förvaltningsrätten konstaterar att det angetts på NGG:s webbplats att bolaget vill hålla sina lojala spelare glada och ofta delar ut gratisspinn, bonusar, belöningar och gratisspel. Bolaget har därmed, enligt de definitioner som gjorts ovan, erbjudit bonusar.

Vad gäller huruvida några sådana bonusar även faktiskt lämnats gör rätten följande bedömning. De skärmdumpar som, utöver parternas yttranden, utgör den huvudsakliga bevisningen i målet visar inte att några bonusar lämnats, även om det inte heller finns något som tyder på att erbjudandena varit inaktuella. Bolaget har dock i ett yttrande till Spelinspektionen uppgett bl.a. att det inte finns några omsättningskrav och att spelarna *kan förfoga över sina free spins och gratisspel hur de vill*, liksom att ordet bonus använts felaktigt i kampanjen och kommer att tas bort *i fortsättningen*. Bolaget får därmed anses ha bekräftat att kampanjen varit aktuell och att spelare kunnat ta del av de aktuella bonusarna, och Spelinspektionen har med tillräcklig styrka bevisat att bonusar lämnats. Bolagets senare invändning saknar stöd i utredningen i övrigt, och bedöms därför inte vara tillräckligt för att bevisa motsatsen.

St. Patricks day

St. Patricks day var en kampanj som tillhandahölls på NGG:s webbplats under en vecka i mars 2019. Den innebar i korthet att spelare, som spelat för en viss lägsta summa, samlade poäng genom att omsätta pengar på vissa utvalda spel. Antalet samlade poäng avgjorde sedan spelarens placering på en ledartavla och de bäst placerade fick dela på kontanter i en prispott, och

dessutom fick vara med i en utlottning med en ytterligare chans att vinna kontantpriser.

Spelinspektionen har bedömt att den aktuella kampanjen utgör både en bonus och ett lotteri som NGG inte har licens för.

NGG framhåller att kampanjen inte har premierat höga vinster eller förluster, utan att en låg summa kunnat omsättas till en hög, och menar att kampanjen bara har varit ett sätt att höja återbetalningsprocenten för spelen i form av extra vinster. Bolaget menar alltså att de utbetalningar som skett inom ramen för kampanjen inte ska förstås som bonusar eller lotterier, utan som integrerade delar av och vinster – och således inte rabatter – i de bakomliggande casinospelen.

Bolaget menar alltså att kampanjen är undantagen från bonusdefinitionen eftersom det inte varit fråga om någon nedsättning av priset för att få spela och därmed inte en rabatt eller liknande ekonomiskt incitament. För det fall så skulle anses vara fallet menar bolaget att kampanjen likväl inte faller inom bonusdefinitionen eftersom kopplingen till spelet endast är indirekt. För det fall kampanjen skulle anses utgöra ett självständigt spel och en bonus eller ett lotteri menar bolaget att den under alla omständigheter är undantagen från spellagens tillämpningsområde eftersom det inte har krävts någon insats för att delta i kampanjen utöver insatsen för de bakomliggande spelen, där insatsen varit densamma oavsett om spelare deltagit i kampanjen eller inte.

Spelinspektionen framhåller att spelare har fått poäng när de spelat för en viss summa, och att poängen därmed inte har erhållits till följd av slumpen i de datorsimulerade automatspelen. Myndigheten framhåller även att utlottningen tydligt varit kopplad till insatsen och inte vill vinsten, och att eftersom det saknats betydelse vilka som vunnit i de bakomliggande spelen inte

kan ses som en del av vinståterbetalningen eller som en integrerad del av de datorsimulerade automatspelen. Det saknar, enligt inspektionen, betydelse om spelarens omsatta pengar kommer från tidigare vinster eller något annat. Förvaltningsrätten konstaterar att kampanjen ifråga, med de definitioner som gjorts ovan, utgör en bonus i spellagens mening. Att spelare kunnat vinna ytterligare priser än vad som gällt för de bakomliggande spelen (och till och med utan att vinna i de bakomliggande spelen, eftersom de insamlade poängen endast baserades på hur mycket pengar man omsatte) är vidare ett separat lotteri, liksom den ytterligare utlottning som skett bland de placerade. Det kan, enligt rättens mening, varken anses utgöra integrerade delar av de bakomliggande spelen eller en höjd vinståterbetalning, eftersom en vinst i de bakomliggande spelen inte krävts. Deltagande i de bakomliggande spelen har endast varit en förutsättning för att få delta i kampanjen. Kampanjen har därmed utgjort överträdelser på det sätt som Spelinspektionen anfört.

Helgens Lotteri

Helgens lotteri var en kampanj som NGG tillhandahöll under knappt tre månader våren 2019. Den innebar i korthet att spelare som anmälde sig hade möjlighet att samla poäng genom att omsätta pengar på utvalda casinospel. En eventuell vinst innebar att spelaren fick så kallade cash spins utan omsättningskrav. Det fanns inte något separat insättningskrav för deltagande, utan priset för att delta i de bakomliggande spelen var detsamma oavsett om man deltog i kampanjen eller inte.

Spelinspektionen ansåg i det överklagade beslutet att kampanjen utgjorde både ett otillåtet lotteri och en otillåten bonus. Bolaget gör huvudsakligen samma invändningar som ifråga om St. Patricks Day-kampanjen.

Förvaltningsrätten gör samma bedömningar som ifråga om St. Patricks Day-kampanjen, och bedömer alltså att även denna kampanj har utgjort överträdelser på det sätt som Spelinspektionen har anfört.

Pragresan

Spelinspektionen bedömde i det överklagade beslutet att kampanjen Pragresan utgjorde både en otillåten bonus och ett otillåtet lotteri. NGG uppgav att Pragresan varit en del av den vinst som har tilldelats spelaren som vunnit i en av de aktuella pokerturningarna, och framhöll särskilt att spellagen inte förbjuder icke-monetära vinster.

Bolaget menar alltså att Pragresan är en ren vinst, och Spelinspektionen har uppgett att myndigheten inte finner skäl att ifrågasätta bolagets beskrivning och att erbjudandet ifråga därför inte längre bedöms utgöra ett otillåtet bonuserbjudande eller ett otillåtet lotteri.

Utifrån vad som har framkommit i utredningen och den beskrivning av kampanjen som gjorts ovan finner förvaltningsrätten inte skäl att ifrågasätta parternas numera samstämmiga uppfattning i denna del.

Förvaltningsrättens slutsats gällande de åberopade överträdelserna

NGG har alltså genom kampanjerna Champions/Europa League, Live Casino, St. Patricks Day och helgens lotteri erbjudit och lämnat bonusar utöver en spelares första speltillfälle. St. Patricks Day och Helgens Lotteri har även utgjort lotterier som bolaget inte har licens för att tillhandahålla.

Överordnad rätt hindrar inte att bestämmelserna tillämpas

NGG redogör för spellagens tillkomst och utformning och anför bl.a. att ett flertal bestämmelser har fått ett betydande tolkningsutrymme, vilket har resulterat i frågetecken kring hur spellagen ska tillämpas i praktiken.

Bolaget framhåller att ett stort tolkningsutrymme resulterar i en ökad rättsosäkerhet och menar att detta kräver att tillsynsmyndigheterna iakttar restriktivitet i hur de tillämpar bestämmelserna i sina tillsynsärenden.

Legalitetsprincipen

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

Förvaltningsrätten bedömer dock att det på ett tillräckligt tydligt sätt framgår hur långt de aktuella bestämmelserna sträcker sig och anser att även om ett visst tolkningsutrymme finns bör en aktör på den svenska spelmarknaden, mot bakgrund av framförallt vad som angetts ovan om den normalspråkliga innebörden av lagstiftningens begrepp, förstå dess innebörd. Rätten delar inte bolagets mening ifråga om att det varit omöjligt för personer som är insatta i spelbranschen att förutse de tolkningar som gjorts, och anser inte heller att det faktum att Spelinspektionens beslut även i andra bonusärenden har överklagats visar att så varit fallet. Det tolkningsutrymme som finns kan enligt rättens mening inte anses vara betydande (jfr HFD 2017 ref. 64). Det strider därmed inte mot legalitetsprincipen att tillämpa bestämmelserna på det sätt som angetts ovan, eller övriga bestämmelser i spellagen så som de anges nedan. Vad bolaget anfört om bl.a. att liknande bestämmelser tolkats annorlunda i andra jurisdiktioner medför ingen annan bedömning.

Den fria rörligheten inom EU

NGG anför att det inte har bevisats att kampanjerna har utgjort någon konkret fara för konsumenternas hälsa, och menar att det starkt kan ifrågasättas vilken betydelse bonuserbudanden har för spelproblematik. Det menar även att det inte finns någon bevisad snedvridning av konkurrensen

eftersom dess konkurrenter haft liknande kampanjer samtidigt och fortfarande tycks tillåtas tillhandahålla sådana.

NGG understryker även att hela affärsidén bakom ett spelbolag är att tillhandahålla ekonomiska incitament eftersom det, alltså att vinna mer pengar, är den primära anledningen till varför personer spelar om pengar. Att inkludera samtliga ekonomiska incitament, på det sätt som NGG menar har gjorts ovan, medför därför enligt bolaget en oproportionerlig begränsning av spelbolagens möjligheter att konkurrera med varandra då det kraftigt begränsar vilka vinster som kan erbjudas.

Bolaget anser att en varning i kombination med en sanktionsavgift på 19 miljoner kr medför en oproportionerlig inskränkning i dess rättighet att bedriva näringsverksamhet.

Det kan konstateras att statlig reglering av nationella spelmarknader innebär inskränkningar i den fria rörligheten för tjänster på EU:s inre marknad. Därmed ställs krav på de nationella licenssystemen som innebär bl.a. att de måste framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande samhällsintresse och vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

Det framgår tydligt av spellagens förarbeten att ett stärkt konsumentskydd och en begränsning av de negativa effekterna av spelande är två av lagens huvudsakliga syften (se bl.a. prop. 2017/18:220 s. 90 f.) och att bl.a. begränsningen av användningen av bonuserbudanden har ansetts vara av stor betydelse för omregleringen av spelmarknaden. Det finns enligt förvaltningsrättens mening inte tillräckliga skäl att ifrågasätta att lagens bestämmelser utgör ett proportionerligt och verkningsfullt sätt att begränsa de negativa konsekvenserna av spelande för både enskilda och samhället i stort.

Regelkonkurrens

NGG väcker vidare frågan om huruvida en kampanj kan vara både en otillåten bonus och ett otillåtet lotteri. Bolaget anser att så inte kan vara fallet, då en sådan tolkning i bolagets mening skulle innebära att spel som sådana också utgör bonusar.

Förvaltningsrätten har ovan bedömt att två av bolagets tidigare kampanjer uppfyller kriterierna för båda delarna, och har nu endast att ta ställning till huruvida det finns formella hinder mot att göra en sådan bedömning.

Frågan om hur det ska bedömas om en person genom samma gärning/händelseförlopp uppfyller rekvisiten för mer än ett straffbud har behandlats omfattande inom straffrättslig praxis och doktrin. Inom straffrätten menar man att två interfererande brottstyper som utgångspunkt, om det inte framgår att en brottsbeskrivning är subsidiär till en annan, *kumuleras*. Presumtionen är alltså att båda brottsbeskrivningarna är tillämpliga.

Mot denna bakgrund bedömer förvaltningsrätten att de nu aktuella bestämmelserna i spellagen kan tillämpas samtidigt på en och samma kampanj ifråga om sanktioner, men att frågan även måste beaktas vid allvarlighetsbedömningen som i sammanhanget får sägas motsvara straffmätningen.

Förvaltningsrätten noterar vidare att ett tillåtet spel i sig, enligt de definitioner som gjorts ovan, uppenbart inte kan utgöra en bonus. Att ett lotteri även kan uppfylla kriterierna för att utgöra en bonus innebär självfallet inte att alla lotterier per definition är otillåtna bonusar.

Förvaltningsrättens slutsats i denna del

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

finns inte heller hinder mot att bedöma att en utpekad kampanj utgör både en otillåten bonus och ett otillåtet lotteri.

Bolagets överträdelse är allvarlig och det ska tilldelas en varning

Generella frågor gällande överträdelsers allvarlighetsgrad m.m.

Om en licenshavare åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen eller villkor som meddelats med stöd av lagen ska Spelinspektionen förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning (18 kap. 12 § spellagen). Om överträdelsen är allvarlig ska licensen som huvudregel återkallas, men om det är tillräckligt kan istället en varning meddelas. Om överträdelsen är ringa eller ursäktlig kan man avstå från ingripande. Detsamma gäller bl.a. om licenshavaren vidtar rättelse.

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet angett bl.a. följande. Med hänsyn till att spellagens bonusreglering syftar till att skydda spelare är överträdelsen allvarlig. Genom bolagets agerande snedvrids konkurrensen i förhållande till de spelbolag som har anpassat sitt spelutbud till vad som är förenligt med spellagen och vad som anges i licensbesluten. Att erbjuda spel som inte omfattas av licens eller på ett sätt som inte är förenligt med spellagen och licensen är, mot bakgrund av att spel om pengar ska tillhållas på ett sunt och säkert sätt och ett starkt konsumentskydd ska säkerställas, både typiskt sett och i detta fall allvarliga överträdelser.

NGG menar att de påstådda överträdelserna inte kan anses vara allvarliga och att det inte går att kategorisera alla eventuella överträdelser av bestämmelser om spelansvar som allvarliga på det sätt som Spelinspektionen gjort, utan att omständigheterna i det enskilda fallet istället ska vara avgörande. Bolaget menar vidare att så gott som alla andra överträdelser av bestämmelser om spelansvar måste vara att beakta som allvarligare än

överträdelser av bonusbestämmelsen, både typiskt sett och i det enskilda fallet.

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. När det gäller överträdelser av en betaltjänstleverantör har uttalats att överträdelser som avser stora belopp eller upprepade transaktioner under lång tid bör bedömas som särskilt allvarliga (prop. 2017/18:220 s. 352).

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

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

Överträdelser av spellagens bestämmelser om bonusar och licenskrav kan enligt rättens mening inte anses vara jämförligt med vad som angetts ovan ifråga om ringa och ursäktliga överträdelser, vilket främst avser överträdelser av administrativt slag som inte har stor betydelse för uppfyllandet av lagens övergripande syften.

Att det som huvudregel krävs licens för att erbjuda spel är en grundförutsättning för hela spellagstiftningen, och som Spelinspektionen framhåller så är tillhandahållande av spel utan licens kriminaliserat (se 19 kap. spellagen). Bonusbestämmelsen är av stor betydelse för att uppnå spellagens syften ifråga om konsumentskydd och begränsning av de negativa konsekvenserna av spelande (se 3 kap. 1 § spellagen). Mot denna bakgrund bedömer förvaltningsrätten att en överträdelse av dessa centrala bestämmelser som utgångspunkt bör anses vara allvarlig (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 15 oktober 2020 i mål nr 3745-19), men att övriga omständigheter i det aktuella fallet också måste beaktas vid den nyanserade bedömning som ska göras.

Särskilt om de aktuella överträdelsernas allvarlighetsgrad

NGG understryker att bolaget har vidtagit omfattande utredningar för att försäkra sig om att de erbjudanden som lämnats efter spellagens ikraftträdande varit i överensstämmelse med denna genom att anlita juridiskt expertråd, föra kontinuerliga diskussioner med övriga licenshavare och beakta hur motsvarande bestämmelser tolkas i andra jurisdiktioner med licenssystem. Det menar att om Spelinspektionen varit tydlig med sin tolkning av spellagen så hade det inte gjort något som kunnat påstås vara i strid med detta. Bolaget anför även att det inte har agerat på annat sätt än hur så gott som alla andra licensgivna aktörer på den svenska marknaden gjorde vid tidpunkten för anklagelserna, utan att så gott som samtliga konkurrenter haft liknande kampanjer och erbjudanden och därmed gjort samma bedömningar avseende hur bestämmelserna ska tolkas. Bolaget

anser bl.a. att Spelinspektionens utredning varit undermålig och att det, om beslutet inte helt ska undanröjas, ska beaktas som en förmildrande omständighet. Spellagens utformning som en ramlag i kombination med Spelinspektionens agerande rörande tolkningen av spellagen borde, enligt bolaget, föranleda att brister, åtminstone i ett utgångsläge när lagen är helt ny, beaktas som mindre allvarliga. Spelinspektionen framhåller att den i en skrivelse som skickats till alla licenshavare under februari 2019 har lämnat viss vägledning, och exempelvis uttryckt att insättningsfria gratisrundor kan utgöra bonusar.

Förvaltningsrätten har ovan bedömt att Spelinspektionen inte brustit i sin utredningsskyldighet, liksom värderat bevisningen som sådan, och finner inte skäl att beakta utredningen som sådan som en förmildrande omständighet. Förvaltningsrätten har ovan även bedömt hur de aktuella bestämmelserna ska tillämpas och anser inte att vare sig myndighetens bedömningar av samma fråga, avsaknaden av vägledning eller vad bolaget anfört ifråga om tolkningsutrymmet påverkar allvarlighetsgraden av bolagets överträdelser.

Bolaget anser att det verkat proaktivt och saknat uppsåt till att bryta mot spellagens regler, och att dess mått av skuld måste beaktas vid bedömningen. Förvaltningsrätten konstaterar dock dels att uppsåt inte kräver kunskap om rättsreglerna utan gäller det faktiska handlandet, dels att bestämmelser om sanktionsavgifter till skillnad från många straffrättsliga bestämmelser inte kräver uppsåt. Rättsvillfarelse saknar därför enligt förvaltningsrättens mening betydelse i sammanhanget. Utifrån de bedömningar som gjorts ovan ifråga om legalitetsprincipen kan inte bolagets proaktiva arbete tillmätas någon större vikt.

NGG menar vidare att man inte kan klumpa ihop kampanjerna på det sätt som Spelinspektionen gjort, utan att man måste beakta varje eventuell överträdelse separat. Bolaget framhåller dock att överträdelserna, varken var för

sig eller sammantaget, bör betraktas som allvarliga. Förvaltningsrätten anser likt spelinspektionen att en sammantagen bedömning av bolagets överträdelse bör göras. Det ska enligt rättens mening beaktas både antalet enskilda överträdelser, om det är fråga om återkommande otillåtna erbjudanden samt om flera separata överträdelser bestått i ett och samma handlande.

NGG framhåller att bolaget snabbt och frivilligt vidtagit rättelse och även samarbetat väl med Spelinspektionen under ärendets handläggning. Spelinspektionen invänder mot detta och menar att erbjudandena togs bort först efter att myndigheten vid ett andra tillfälle tillskrivit bolaget och begärt att det skulle redogöra för vilka åtgärder som kommer att vidtas. Myndigheten framhåller vidare att den har rätt att få de uppgifter, handlingar och hjälp som behövs under sin tillsyn och anser att det inte i sig bör kunna ses som en förmildrande omständighet att utföra en lagstadgad skyldighet och påpekar att bolagets svar varit mycket knapphändiga.

Förvaltningsrätten noterar att NGG har upphört med de aktuella erbjudandena, vilket ska beaktas i förmildrande riktning (jfr prop. 2017/18:220 s. 352). Även att bolaget samarbetat med spelmyndigheten under utredningen ska, vilket det påpekats, beaktas vid bedömningen, men är enligt rättens mening av mer begränsad betydelse i sammanhanget.

Överträdelsers varaktighet ska också beaktas vid bedömningen av dess allvarsgrad. I det överklagade beslutet angavs att överträdelserna pågått under drygt fyra månader efter spellagens ikraftträdande. NGG invänder mot detta och framhåller att flera av kampanjerna är tillfälliga och har pågått under ett begränsat antal dagar. Spelinspektionen har, med hänvisning till att två av kampanjerna tillhandahållits under drygt tre månader istället för de fyra månader som angetts i beslutet och att det inte finns skäl att ifrågasätta bolagets uppgifter om varaktigheten, medgett en sänkning av den beslutade

sanktionsavgiften som myndigheten uttrycker motsvarar en månads överträdelse.

NGG menar att även de faktiska och konstaterbara konsekvenserna ska beaktas vid allvarlighetsbedömningen i det enskilda fallet. Bolaget anser att vad gäller överträdelsernas omfattning så måste såväl antalet anmälda personer och det utbetalade beloppet inom ramen för kampanjerna beaktas, utöver deras tidsmässiga omfattning. Detta eftersom antalet anmälda personer enligt bolaget är ett mått på vilken lockelseeffekt som en kampanj har haft och mindre utbetalningar inte i samma utsträckning som större riskerar att upprätthålla ett problematiskt spelande. Bolaget anför i sammanhanget att det endast skett begränsade utbetalningar, med hänvisning till ett annat bolags tidigare och pågående kampanjer med stora utbetalningar, och att de påstådda överträdelserna åtminstone inte kan anses vara allvarliga eftersom de faktiska och konstaterbara konsekvenserna har varit nästintill obefintliga.

Utöver de aktuella överträdelsernas omfattning anser bolaget att även antalet kampanjer och överträdelser har betydelse för den sammanvägda överträdelserna. Det framhåller i sammanhanget att Spelinspektionen inte synes beakta antalet överträdelser vid allvarlighetsbedömningen, eftersom en sänkning av sanktionsavgiften medgetts för att en tidsmässig varaktighet angetts felaktigt, men ingen ytterligare sänkning medgetts i och med att en kampanj som tidigare bedömts utgöra både ett otillåtet lotteri och en otillåten bonus nu medges vara tillåten.

Förvaltningsrätten instämmer i att antalet separata överträdelser måste anses vara av vikt vid bedömningen av den sammantagna överträdelsernas allvar.

NGG framhåller alltså att det har rört sig om ett fåtal kampanjer där ett begränsat antal spelare har anmält sig, och menar att kampanjernas spridning och därmed även deras lockelseeffekt därmed har varit liten. Det har, enligt

bolagets mening, inte bevisats att någon spelare har lockats till att spela mer än vad som ursprungligen var tänkt, utan att den kampanj där inga faktiska erbjudanden funnits att hämta tvärtom torde ha medfört att spelare spelade mindre eller helt avstod från att spela när de insåg att så var fallet.

Spelinspektionen menar istället att bolaget, oberoende av hur stora vinster som betalats ut till spelare som tagit del av erbjudandena, likväl har gjort sig skyldigt till de aktuella överträdelserna.

Förvaltningsrätten delar bedömningen att redan erbjudanden av bonusar innebär att en överträdelse begåtts och en risk för spelarna uppstår, men anser likväl att det finns ett stort antal omständigheter som kan vara av betydelse för att avgöra hur allvarlig en överträdelse är. Exempel på sådana omständigheter kan vara både att det kan konstateras att inga eller ett mycket begränsat antal bonusar faktiskt lämnats, liksom att ett mycket stort antal bonusar lämnats och att konsekvenser för spelares hälsa kunnat konstateras. I målet framgår dock inga sådana uppgifter utöver bolagets, vilka därmed får tas för goda.

Spelinspektionen framhåller dock att uppgiften om att begränsade utbetalningar har gjorts inte ger en rättvis bild av hur många som lockats till att spela eller upprätthålla sitt spelande till följd av erbjudandena, och att uppgiften om vinster som betalats ut med anledning av erbjudandena därför inte är en sådan förmildrande omständighet som innebär att den aktuella överträdelserna inte ska anses som allvarlig. Ifråga om bolagets invändning om att ingen konkret fara för konsumenters hälsa bevisats hänvisar Spelinspektionen till att syftet med att ha bonuserbjudanden är att locka nya spelare och/eller att få befintliga spelare att spela mer, liksom till att flera studier pekar på att personer med spelproblem påverkas mer negativt av spelreklam inklusive bonuserbjudanden, och att bestämmelserna ifråga därför fyller en viktig spelansvarsfunktion.

Spelinspektionen har anfört att om vissa bonusar inte lämnats utan endast erbjudits så påverkar det varken överträdelsens art eller sanktionsavgiftens storlek. Förvaltningsrätten har dock tidigare, liksom Spelinspektionen, bedömt att en överträdelse av bonusbestämmelsen som utgångspunkt är allvarlig men att en sammantagen bedömning kan göras att överträdelsen är av normalgraden i fall där någon bonus inte faktiskt lämnats (jfr förvaltningsrätten domar den 15 juni 2020 i mål nr 5341-19 och 5350-19).

Spelinspektionen menar sammanfattningsvis att överträdelserna både var för sig och sammantaget är att bedöma som allvarliga. Den framhåller att bolagets rättelse har beaktats vid valet av ingripande, men delar inte bolagets uppfattning om att det finns andra förmildrande omständigheter i fallet.

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning i denna del

Mot bakgrund av lagstiftningens syfte gör förvaltningsrätten bedömningen att det, även med beaktande av de förmildrande omständigheterna i detta fall och det som bolaget har anfört, *sammantaget* är fråga om en allvarlig överträdelse. Omständigheterna i det enskilda fallet beaktas dock även vad gäller valet av ingripande och storleken på en eventuell sanktionsavgift, vilket utvecklas nedan.

De aktuella överträdelserna är alltså allvarliga, och det finns enligt rättens mening inte skäl att avstå från ett ingripande.

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 eftersom rättelse har skett och det inte finns anledning att anta att bolaget kommer att bryta mot reglerna om bonuserbjudanden eller licensbeslutets omfattning framöver.

NGG anför, med hänvisning till 5 § förvaltningslagen, att det inte framgår varför man inte valt en mindre ingripande åtgärd och menar att en föreläggande torde ha varit lämpligt. Varken en anmärkning eller någon annan mindre ingripande åtgärd än en varning är dock aktuell, då dessa är avsedda att användas vid mindre allvarliga överträdelser. Förvaltningsrätten anser därför att det inte finns skäl att göra någon annan bedömning än Spelinspektionen. Bolaget ska alltså tilldelas en varning.

En sanktionsavgift ska tas ut

Om en licenshavare får en varning kan denna förenas med en sanktionsavgift (19 kap. 10 § spellagen). Man kan dock avstå från att ta ut avgiften om överträdelsen är ringa eller ursäktlig, eller om det annars framstår som oskäligt att ta ut avgiften (19 kap. 15 § andra stycket spellagen).

NGG menar att om en varning anses rättfärdigad så ska den inte kombineras med en sanktionsavgift då det är en oproportionerligt ingripande sanktion och det är oskäligt att ta ut avgiften i det aktuella fallet.

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.

Sanktionsavgiften ska vara 14 miljoner kr

Rättslig utgångspunkt

Sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kr och högst 10 procent av licenshavarens omsättning av sådan verksamhet som är licenspliktig enligt spellagen det närmast föregående räkenskapsåret (se 19 kap. 13 § spellagen). Om överträdelsen har skett under det första verksamhetsåret får omsättningen uppskattas.

Bolagets omsättning och den maximala sanktionsavgiften

Det finns ingen definition av begreppet *omsättning* i spellagen.

Lotteriinspektionen (nuvarande Spelinspektionen) har framfört i ett remissvar (SOU 2017:30) att den omsättning som avses borde vara den som ligger till grund för beskattningen, så kallad gross gaming revenue (GGR), vilket avser bolagets nettoomsättning. NGG menar att det av rättssäkerhets-skäl är denna som ska beaktas, och att den beslutade sanktionsavgiften därmed överskrider vad som lagligen maximalt kunnat beslutas.

Av spellagens senare skrivna förarbeten framgår dock att regeringen, till skillnad från Lotteriinspektionen, ansett att beräkningen av sanktionsavgiften ska grunda sig på årsomsättningen (se prop. 2017/18:220 s. 235). Det har således uttalats i förarbeten till spellagen att den inställning inspektionen tidigare redogjort för inte är den som ska gälla. Även med beaktande av legalitetsprincipen, som särskilt gör sig gällande ifråga om förutsebarheten av vad som i relevant mening är att anse som ett straff, bedömer förvaltningsrätten att det är den av Spelinspektionen använda tolkningen av begreppet omsättning som ska tillämpas, alltså bruttoomsättningen.

Eftersom överträdelserna skett under bolagets första verksamhetsår har dess omsättning från den licenspliktiga omsättningen alltså uppskattats. Spelinspektionen har, utifrån uppgifter från Skatteverket gällande NGG:s sammanlagda insatser för perioden januari–maj, uppskattat bolagets årsomsättning under 2019 till 2 816 miljoner kronor före utbetalda vinster.

NGG anför att den omsättning som Spelinspektionen uppskattat inte varit rimlig utifrån den volatila spelmarknaden som myndigheten enligt bolagets mening borde ha tagit höjd för. Bolaget anser att en rimligare uppskattning av omsättningen borde ha motsvarat den faktiska omsättningen, d.v.s. ca 2 087 miljoner kr, eller att skillnaden mellan den uppskattade och den

faktiska omsättningen åtminstone måste beaktas vid bedömningen av sanktionsavgiften och dess proportionalitet. Eftersom Spelinspektionen, som har den primära bevisbördan, inte har motsatt sig bolagets uppgifter om den faktiska omsättningen finner förvaltningsrätten inte skäl att ifrågasätta dessa.

Spelinspektionen menar att uppskattningen som sådan inte varit felaktig, utan anser att den varit rimlig oberoende av vad bolaget nu gör gällande, och att beloppet därför inte ska ändras endast för att bolagets faktiska omsättning avviker från den uppskattade. Även om Spelinspektionens metod för uppskattningen som utgångspunkt får anses rimlig, och uppskattningen som gjorts i tidigare avgjorda mål har både överstigit och understigit den faktiska omsättningen som senare framkommit, anser förvaltningsrätten att den lägre faktiska omsättningen istället bör beaktas vid beräkningen av den maximala sanktionsavgift som kan beslutas. Detta särskilt då ingen djupare analys gjorts av myndigheten, som har bevisbördan, ifråga om prognosen för den vid beslutstillfället kvarvarande delen av året. Detta innebär att sanktionsavgiften ska bestämmas till mellan 5 000 kr och knappt 209 miljoner kronor.

Omständigheter av betydelse för sanktionsavgiftens storlek

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

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

NGG anser att Spelinspektionen inte har beaktat några som helst förmildrande omständigheter vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek, trots att det föreligger flera. Bolaget framhåller att det inte ifrågasätter att ett av de uttalade syftena med en sanktionsavgift är att den ska vara avskräckande, men att den avskräckande effekten inte får medföra att det görs avkall på proportionaliteten i ett beslut.

Den av Spelinspektionen beslutade sanktionsavgiften uppgår till knappt sju procent av den maximala avgift som teoretiskt enligt den uppskattade omsättningen kunnat beslutas, medan den sänkta sanktionsavgift som myndigheten medger uppgår till knappt fem procent av densamma. Av den justerade omsättningen uppgår den istället till ungefär nio respektive knappt sju procent. Detta är i sig inte anmärkningsvärt. Så som båda parter framhållit så är dock inte endast andelen av den teoretiskt maximala avgiften av betydelse vid bestämmandet av om en sanktionsavgift är proportionerlig, utan avgiften måste även i övrigt stå i proportion till den aktuella överträdelsen.

Spelinspektionen framhåller att avgiften procentuellt sett hade varit högre om nettoomsättningen hade legat till grund för bedömningen, eftersom denna har beaktats vid myndighetens sammantagna bedömning, men att avgiften bestäms till ett visst belopp och inte en procentsats. Myndigheten framhåller även att avgiften ska verka både avskräckande och i vissa fall vinsteliminierande. NGG framhåller dock att den beslutade sanktionsavgiften skulle ha varit olaglig om nettoomsättningen legat till grund för beräkningen och menar att sanktionsavgiften under alla omständigheter måste sättas ned till ett väsentligt lägre belopp, företrädesvis helt.

Bolaget menar vidare att Spelinspektionen verkar anse att för det fall en överträdelse anses allvarlig så är det därefter endast tid som har betydelse för sanktionsavgiftens storlek. Enligt bolagets mening blir detta särskilt

tydligt när Spelinspektionen har medgett en sänkning av sanktionsavgiften utifrån den tidsmässiga varaktigheten av vissa kampanjer, men inte medgett någon ytterligare sänkning trots att en av de fem kampanjer som var en del av det överklagade beslutet inte längre anses vara varken en otillåten bonus eller ett otillåtet lotteri. Ett sådant förhållningssätt bör enligt bolaget inte vara korrekt. Förvaltningsrätten instämmer, vilket framgått ovan, i att antalet separata överträdelser är av vikt vid bedömningen av den sammantagna överträdelsens allvar och att denna därmed inte endast baseras på överträdelsens varaktighet.

Såsom NGG framhåller så har spelbolag generellt höga återbetalningsnivåer, vilket innebär att skillnaden mellan bolagets GGR och bruttoomsättning är stor. Bolaget menar att om denna skillnad inte tas i beaktande så skulle det resultera i orimligt höga sanktionsavgifter som i bästa fall är vinsteliminering och i värsta fall medför effekter som liknar ett näringsförbud.

Även om förvaltningsrätten ovan har konstaterat att det är bolagets bruttoomsättning som ska läggas till grund för beräkningen av den maximala sanktionsavgift som kan beslutas enligt spellagens bestämmelser, så måste proportionalitetsprincipen beaktas vid varje bestämmande av en sanktion, och i fall som detta där det är en betydande skillnad mellan spelbolagets brutto- och nettoomsättning, är även nettoomsättningen en av de faktorer som är av relevans för denna proportionalitetsbedömning.

Förvaltningsrätten noterar i sammanhanget att den av Spelinspektionen förordnade avgiften utgör en förhållandevis stor del av bolagets GGR under de men likväl inte överstiger denna, varken under året eller under de fyra första månaderna under 2019 (vilket är den tidsperiod då överträdelserna ägde rum). Den överstiger inte heller den vinst som bolaget efter skatt gjort under denna period. Bolagets vinster under perioden har således reducerats,

men inte helt eliminerats, och just vinsteliminering är ett av syftena med en sanktionsavgift (se bl.a. prop. 2017/18:220 s. 233). Det kan härvid noteras även att huvudregeln vid allvarliga överträdelser är att spellicensen ska dras in, vilket skulle medföra betydligt större ekonomiska förluster, men likväl har ansetts proportionerligt i ett fall där liknande, men även andra, allvarliga överträdelser gjorts och rättelse inte fullt ut vidtagits (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 15 oktober 2020 i mål nr 3745-19).

NGG har anfört att den sanktionsavgift som bolaget påförs omöjligen kan överstiga den avgift på tre miljoner kr som förvaltningsrätten beslutat om i ett mål gällande allvarliga och systematiska överträdelser av penningtvättslagen som, enligt bolaget, måste anses långt allvarligare än de nu aktuella överträdelserna (se förvaltningsrättens dom den 11 oktober 2019 i mål nr 9787-18). Bolaget delar inte Spelinspektionens mening att man inte kan jämföra sanktionsavgifter som beslutats utifrån olika regelverk. Det framhåller istället att det i grund och botten rör sig om två bolag som agerar inom samma bransch och som varit föremål för samma tillsynsmyndighets ingripande. Mot bakgrund av sanktionsavgifternas straffliknande karaktär borde det därför enligt bolaget kunna ställas krav på att även sanktionsavgifter stämmer överens med grundläggande straffrättsliga principer och proportionalitet och ekvivalens, d.v.s. att lika brott ska bedömas på lika sätt, eftersom något annat förhållningssätt enligt bolaget riskerar att medföra stötande resultat som riskerar både att skada allmänhetens förtroende för rättssystemet och att förhindra regeringens kanaliseringssmål.

Även om förvaltningsrätten har viss förståelse för bolagets invändningar, så är det inte ovanligt att straffskalor eller motsvarande vid jämförelser av olika lagstiftningar kan framstå som inkongruenta. Faktum är dock att den sanktionsavgift som bolaget jämför med är beslutad enligt en annan lagstiftning där en vitt skild högsta sanktionsavgift är angiven. Förvaltningsrätten finner därför att en direkt jämförelse med denna inte kan göras i

det aktuella fallet. Att det är fråga om samma tillsynsmyndigheter och bolag inom samma bransch medför inte någon annan bedömning, utan de stora skillnaderna mellan vilka sanktionsavgifter som kan beslutas vid överträdelser av penningtvättslagen respektive spellagen är en politisk fråga som ankommer på lagstiftaren.

NGG menar att Spelinspektionen likväl har ett allt för aggressivt förhållningssätt när det gäller sanktionsavgiften, vilket enligt bolaget betonas av att förvaltningsrätten tidigare sänkt dessa i flera fall även vid överträdelser av spellagen och innebär att myndigheten genomgående har beslutat om oproportionerligt höga sanktionsavgifter. Bolaget gör i sammanhanget även jämförelser med ärenden där Datainspektionen beslutat om sanktionsavgifter motsvarande 1,75 respektive 2 procent av vad som maximalt hade kunnat beslutas.

Spelinspektionen vidhåller sammanfattningsvis att en sanktionsavgift på 14 miljoner kr är rimlig, och förtydligar att detta baseras på överträdelsernas allvar och hur länge de har pågått.

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning av sanktionsavgiften

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att Pragresan inte utgjorde en sådan överträdelse som Spelinspektionen bedömt i det överklagade beslutet, liksom att kampanjen Champions/Europa League i en del inte var otillåten. Förvaltningsrätten har även, utifrån en justerad uppskattning av bolagets omsättning under 2019, bedömt att den högsta sanktionsavgift som enligt spellagens bestämmelser kunnat bestämmas är lägre än vad Spelinspektionen anser.

Förvaltningsrätten konstaterar även att det inte bara är så att alla de aktuella överträdelserna inte har varat i fyra månader, utan i vissa delar så kort tid

som en vecka, men anser till skillnad från Spelinspektionen inte att tidsaspekten är den ytterst avgörande faktorn i sammanhanget, utan att en sammantagen bedömning måste göras baserad på alla relevanta omständigheter.

Mot bakgrund av samtliga de omständigheter som angetts ovan gör förvaltningsrätten följande sammantagna bedömning. Det finns inte skäl att fastställa en avgift som överstiger vad myndigheten nu medger. Utifrån överträdelsernas allvarsgrad finns det dock inte heller tillräckliga skäl att besluta om en lägre avgift än så.

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning

NGG har alltså överträtt spellagens bonusbestämmelse och erbjudit lotterier som bolaget inte har licens för. Överträdelserna är allvarliga och det saknas skäl att avstå från ett ingripande. Spelinspektionen hade därför skäl för sitt beslut att meddela bolaget en varning. Det saknas vidare skäl att avstå från att ta ut en sanktionsavgift i samband med denna varning. Det finns inte skäl att gå utöver den av Spelinspektionen medgivna sänkningen av avgiften, men inte heller att sänka den i större mån än så. En sanktionsavgift på 14 miljoner kr får anses väl avvägd mot bakgrund av omständigheterna. Det överklagade beslutet ska därför ändras endast på detta sätt.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Ulf Jonare
rådman

I avgörandet har nämndemännen Roger Rydström, Katrin Stagnell och Pär Svenningsson deltagit. Föredragande jurist har varit Isabella Lejdborg.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.