

**KLAGANDE**

Genesis Global Limited, C65325

Ombud: Advokat Peder Oxhammar och advokat Philip Thorell
Baker & McKenzie Advokatbyrå KB**MOTPART**

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 29 maj 2019, dnr 19SI543

SAKEN

Anmärkning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt att sanktionsavgiften bestäms till 1,2 miljoner kr.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Spelinspektionen beslutade den 29 maj 2019 att meddela Genesis Global Limited C65325 (nedan Genesis/bolaget) en anmärkning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift om 1,7 miljoner kr. Som skäl för beslutet angavs huvudsakligen att bolaget har brutit mot bestämmelsen i 14 kap. 9 § spellagen genom att erbjuda VIP-program och återkommande insättningsbonusar.

Genesis yrkar att beslutet ska ändras på så sätt att bolaget i första hand inte meddelas en anmärkning eller sanktionsavgift och i andra hand att sanktionsavgiften sätts ned helt eller delvis. Bolaget menar i korthet att det inte erbjudit bonusar inom VIP-program sedan spellagens ikraftträdande, utan att det funnits inaktuell information på dess webbplatser, liksom att en så kallad

uppskjuten insättningsbonus inte utgör flera bonusar. Bolaget anser således att det inte överträtt bonusbestämmelsen och att en eventuell sanktionsavgift under alla omständigheter ska vara lägre än 1,7 miljoner kr.

Spelinspektionen bestrider ändring av det överklagade beslutet.

Vad parterna anfört i övrigt framgår sammanfattningsvis av domskälen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet m.m.

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

Fråga i målet är huvudsakligen om Genesis har agerat på ett sådant sätt att Spelinspektionen har haft skäl att meddela en anmärkning och besluta om sanktionsavgift, och om så är fallet vilken nivå denna avgift ska uppgå till. Det är Spelinspektionen som har den primära bevisbördan för att omständigheterna är sådana att det finns skäl för det beslutade ingripandet. De faktiska omständigheter som legat till grund för sanktionsbeslutet är dock ostridiga i målet. Den tvistiga frågan rör istället om Spelinspektionen med anledning av dessa händelser har haft laga stöd för det överklagade beslutet. Förvaltningsrätten följande bedömning.

Formella invändningar

Genesis anser att inspektionen gjort en allt för förenklad och onyanserad uppskattning av dess omsättning, som är gravt missvisande och inte tillräcklig för att uppfylla en myndighets utredningsskyldighet. Bolaget påtalar även att dess omsättning för april 2019 redovisats till Skatteverket flera veckor innan tidpunkten för det överklagade beslutet, men inte beaktats av

Spelinspektionen. Spelinspektionen påtalar i sammanhanget att dessa uppgifter inte fanns när inspektionen fick uppgifter från Skatteverket och att uppgifterna sedan kommunicerats till bolaget och beslutet fattades endast en vecka efter bolagets svar kommit in, varför det varit rimligt att vid beslutstillfället utgå från dessa uppgifter. Bolaget menar att Spelinspektionen under alla omständigheter borde ha gjort en noggrannare och mer omfattande utredning av omständigheterna som lades till grund för beslutet, och åtminstone begärt in den rapporterade omsättningen för april i närmare anslutning till beslutet eftersom bolaget var tvunget att lämna denna under maj månad.

Vad gäller bolagets invändning om att Spelinspektionen inte lämnat någon vägledning för tolkningen av spellagens bestämmelser så menar inspektionen att det inte omfattas av dess serviceskyldighet att lämna rådgivning och göra prövningar av vad som utgör en bonus när bolag begär det, utan att det är spelbolagens styrelse och verkställande direktör som är ansvariga för att bolaget följer tillämpliga regler, även om de kan tyckas svårtolkade.

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

Spellagens reglering av bonusar

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

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet bedömt att Genesis har erbjudit bonusar i form av återkommande insättningsbonusar och VIP-paket innehållande flera olika förmåner.

Genesis menar i korthet att bolaget haft felaktig information om VIP-paket på sina webbplatser, men att det inte erbjudit detta sedan spellagens ikraftträdande. Bolaget menar även att de återkommande insättningsbonusarna utgör en bonus, och inte flera, som lämnas i flera steg. Bolaget anser alltså det inte överträtt spellagens bonusbestämmelse.

Vad är en bonus?

Vad gäller definitionen av begreppet bonus gör förvaltningsrätten följande bedömning.

Den normalspråkliga innebörden av bonus är *extra tilldelning* (av pengar etc. utöver det normalt gällande eller avtalade), *återbäring* eller *extra belöning eller premie* (se t.ex. Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien och Svenska Akademiens ordlista).

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

Vad som anges i spellagens definition av begreppet bonus talar inte för att man har avsett att det ska vara fråga om en snävare betydelse än den normalspråkliga innebörden, utan tvärtom anser förvaltningsrätten att *liknande ekonomiskt incitament* talar för att det är ett vitt begrepp. Även de formuleringar som gjorts i lagens förarbeten talar för att det är en sådan, förhållandevis vid, innebörd har avsetts.

I lagens förarbeten har ifråga om bonuserbudanden angetts bl.a. följande (se prop. 2017/18:220 s. 154 f.). Det är mycket vanligt att spelföretag erbjuder olika typer av bonusar till kunder och många lockas till spel just på grund av sådana erbjudanden. De tillhandahålls av nästan alla spelbolag och utgör ett viktigt konkurrensverktyg. Bonuserbudanden har kommit att bli ett attraktivt, men också ett aggressivt sätt att dels locka till sig spelare, dels behålla dem. [...] Att bonuserbudanden lockar spelare med problem att fortsätta sitt spelande och upprätthåller spelet 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 utpekat 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 spelet på licenshavarens plattformar ska anses utgöra en otillåten bonus.

En bonus är alltså ett ekonomiskt incitament, så som exempelvis en rabatt, återbäring eller belöning, kopplat till spelande på licenshavarens plattform.

Vad innebär det att lämna respektive erbjuda en bonus?

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet anfört att det faktum att en licenshavare inte lämnat några bonusar inte medför att bonusbestämmelsen

inte har överträtts, eftersom redan ett erbjudande utgör en hög risk ur ett spelansvarsperspektiv.

Genesis menar att Spelinspektionen felaktigt synes anse att en bonus lämnas när spelaren slutligt förfogar över den, och framhåller att den istället lämnas vid den tidpunkt då spelaren accepterar licenshavarens bonuserbjudanden.

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

I målet har frågan uppstått om en licenshavare genom att på sina webbplatser ha uppgifter om olika typer av bonusar har erbjudit dessa, även om uppgifterna varit felaktiga och licenshavaren inte varit villig att faktiskt lämna bonusarna ifråga.

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 konstateras att en licenshavare, vid frågan om lämnande av felaktig information om bonusar, 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. Det måste enligt

förvaltningsrättens sammantagna bedömning 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. Rätten beaktar vid denna bedömning särskilt bestämmelsens syfte och att en potentiell spelare kan lockas till spel redan av den iögonfallande information som finns tillgänglig, och därmed inte med självklarhet läser de allmänna villkor där samma bonus inte erbjuds.

Utgör insättningsbonusar och VIP-erbjudanden bonusar?

Den åberopade överträdelsen består i erbjudanden om bonusar i form av återkommande bonus vid insättning av medel och VIP-paket.

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att en bonus är en återbäring, belöning eller premie av något slag som har en direkt koppling till spel. Att insättningsbonusar utgör bonusar i spellagens mening är till synes ostridigt i målet, och förvaltningsrätten delar denna bedömning. Vad gäller VIP-paket innehållande gåvor, resor och cashback så framstår det som uppenbart att även detta är premier kopplade till en spelares spelande på webbplatsen, och således utgör bonusar.

Utgör så kallad förskjuten bonus en eller flera bonusar?

Vad gäller det Spelinspektionen benämner som återkommande bonus vid insättning av medel, som Genesis uppger brukar benämnas som förskjuten (eller staggered) bonus, framgår följande. Uppskjuten bonus utdelas i flera etapper som vart och ett kräver att spelaren uppfyller ett särskilt krav; i detta fall en ny insättning.

Vad gäller insättningsbonusar menar Genesis, till skillnad från Spelinspektionen, att de endast erbjudits vid det första tillfället som en spelare använt dess tjänster. Bolaget menar dock att bonusen lämnats i flera steg och menar att bonusbegreppet inte går att tolka som att detta upplägg ska betraktas som

flera olika bonusar, när bonusen endast erbjuds vid ett och samma tillfälle. Genesis anser, vilket framgår ovan, att en bonus lämnas vid den tidpunkt då spelaren accepterar bonuserbudandet och inte när spelaren slutligt förfogar över bonusen, och att det således saknar betydelse om en bonus betalas ut som en klumpsumma eller i flera steg eftersom det är fråga om ett sammanhållet erbjudande som endast gäller vid det första speltillfället.

Bolaget framhåller i sammanhanget även att begreppet bonus har en vid definition i spellagen och att den snäva tolkning som Spelinspektionen gör gällande inte är förenlig med ordalydelsen. Bolaget menar att inspektionens tolkning är särskilt olämplig när den är avgörande för om ett straffpåbud ska påföras en enskild.

Förvaltningsrätten bedömer att en så kallad förskjuten bonus så som den definierats ovan, oaktat att villkoren godkänns vid det första speltillfället, inte avser endast en bonus som erbjuds vid ett tillfälle, utan flera bonusar som kan lämnas under en viss tid i olika omfattning beroende på fortsatta insättningar. Endast det faktum att vissa villkor för fortsatta bonusar fastställs redan vid det första speltillfället innebär inte att det är fråga om en enda bonus, särskilt inte när det tydligt framgår att de möjliga utbetalningarna är avhängiga eventuella framtida insättningar.

Har Genesis åsidosatt sina skyldigheter enligt spellagen?

Genesis menar att bolaget under en viss tid haft information på sina webbplatser som av förbiseende inte uppdaterats. Bolaget framhåller att informationen varit felaktig och att dessa erbjudanden inte varit gällande sedan spellagen trädde ikraft, liksom att det tydliggjordes i dess allmänna villkor att varje spelare endast kunde erhålla en bonus från dess samtliga varumärken.

Att en licenshavare endast nämner orden gåvor, resor eller cashback på sin webbplats utan någon information om deras värde eller villkoren för att ta del av dem kan, enligt bolaget, inte anses tillräckligt tydligt för att utgöra ett erbjudande i spellagens mening. Genesis menar vidare att det inte finns någon information som ger stöd för att gåvor, resor eller personlig cashback har erbjudits spelare som rabatt eller liknande ekonomiskt incitament direkt kopplat till dess spel. Så hade enligt bolaget varit fallet om det framgått att gåvorna var villkorade av att spelaren uppfyllde vissa angivna krav, t.ex. att omsätta eller sätta in ett visst belopp.

Bolaget bestrider att uppgifterna endast kan tolkas som att priserna, gåvorna och VIP-förmånerna utgör ekonomiska incitament, och menar att de lika gärna kan tolkas som att spelarna får fördelar utan ekonomiskt värde, så som förhandsinbjudningar att prova nya spel och en personlig kontakt som snabbare kan hjälpa till med frågor om spelen, uttag och dylikt.

Bolaget menar vidare att det inte finns något som tyder på att informationen kan tolkas som att spelarnas chanser att få ett pris är direkt eller indirekt kopplade till att de använder Genesis spel, utan att den lika gärna kan tolkas som att samtliga registrerade spelare har rätt att få sådana förmåner även om de inte har gjort insättningar eller använt Genesis spel, och understryker att villkor för att få ta del av förmånerna måste anses vara en förutsättning för att de ska vara att betrakta som erbjudanden.

Bolaget framhåller att det dessutom inte finns något i Spelinspektionens beslut eller utredning som stöder att de aktuella förmånerna, om informationen om sådana trots allt ska tolkas som ett erbjudande, erbjudits i kombination med någon annan bonus, och därmed inte att bonusar erbjudits utöver det första speltillfället. Bolaget menar att det inte finns något förbud mot att erbjuda olika typer av bonusar så länge de inte erbjuds utöver det första speltillfället, och framhåller att det tydligt framgår av dess allmänna

villkor att även om bolaget erbjudit de bonusar som Spelinspektionen menar så hade kunderna inte kunnat kombinera detta med något annat bonuserbjudande.

Genesis framhåller slutligen att det inte har gett gåvor, resor eller personlig cashback till någon spelare sedan spellagen trädde ikraft, utan att man som VIP-medlem i Sverige sedan spellagens ikraftträdande numera endast kan få särskilt förmånlig kundservice.

Spelinspektionen har inte ifrågasatt Genesis uppgifter i sak, utan omständigheterna är ostridiga. Förvaltningsrätten finner inte skäl att göra någon annan bedömning.

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att information som lämnas på licenshavares webbplatser på detta sätt utgör erbjudanden, oavsett om någon tagit, eller ens haft möjlighet att ta, del av dem. Med den definition som gjorts ovan har samtliga dessa erbjudanden avsett bonusar i spellagens mening.

Förvaltningsrätten konstaterar vidare att den information som lämnats på bolagets webbplatser om dess VIP-paket omfattat prisdragningar varje månad, liksom exklusiva gåvor, personliga födelsedagspresenter, välkomst-, årsdags- och speciella gåvor, exklusiva semesterpaket o.dyl. Det lämnas även information om intjänande av lojalitetspoäng genom spel för att få bli VIP-medlem och kunna ta del av de bonusar som erbjuds till dessa medlemmar. Vidare lämnas information om välkomstpaket innehållande återkommande insättningsbonusar. Det är därmed uppenbart att erbjudandena om bonusar inte endast gäller vid en spelares första speltillfälle, liksom att de har en direkt koppling till spel på licenshavarens webbplatser.

Förvaltningsrätten konstaterar således att Genesis har, med de definitioner som anges ovan, erbjudit bonusar utöver det första tillfälle då en spelare spelat på något av bolagets spel genom erbjudande om VIP-paket och återkommande insättningsbonusar, och därigenom överträtt den aktuella bestämmelsen.

Särskilt om legalitetsprincipen

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

Förvaltningsrätten bedömer att det på ett tillräckligt tydligt sätt framgår hur långt förbudet mot att erbjuda och lämna bonusar sträcker sig. Även om ett visst tolkningsutrymme finns bör en aktör på den svenska spelmarknaden, mot bakgrund av vad som angetts ovan bl.a. om den normalspråkliga innebörden av lagbestämmelsens olika begrepp, förstå att bestämmelsen omfattar de erbjudanden som nu är aktuella. Det strider därmed inte mot legalitetsprincipen att tillämpa bestämmelsen på det sätt som angetts ovan, eller övriga bestämmelser i spellagen så som de anges nedan. Vad Genesis anfört ifråga om bestämmelsens tolkning eller avsaknaden av ytterligare vägledning från Spelinspektionen medför ingen annan bedömning.

Förvaltningsrätten bedömer även att spellagens reglering av bonuserbjudanden i spellagen är ett proportionerligt sätt att minska negativa konsekvenser av spelande (vilket utvecklas nedan ifråga om en överträdelses allvarsgrad), och att det därmed inte strider mot EU-rätten att införa sådana begränsningar.

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

Hur allvarlig är Genesis överträdelse och ska ett ingripande ske?

Om en licenshavare åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen eller villkor som meddelats med stöd av lagen ska Spelinspektionen förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning (jfr 18 kap. 12 § spellagen). Om överträdelsen är allvarlig ska licensen som huvudregel återkallas, men om det är tillräckligt kan istället en varning meddelas. Om överträdelsen är ringa eller ursäktlig kan man avstå från ingripande. Detsamma gäller bl.a. om licenshavaren vidtar rättelse (jfr prop. 2017/18:220 s. 340).

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

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

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

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

En överträdelse av spellagens bonusbestämmelse kan enligt rättens mening inte anses vara jämförlig med vad som angetts ovan ifråga om ringa och ursäktliga överträdelse, vilket främst avser överträdelse av administrativt slag som inte har stor betydelse för uppfyllandet av lagens övergripande syften. Inte heller omständigheterna i det aktuella fallet medför att överträdelsen är ringa eller ursäktlig.

Det framgår tydligt av spellagen och dess förarbeten att ett stärkt konsumentskydd och en begränsning av de negativa effekterna av spelande är två av spellagens huvudsakliga syften (se bl.a. 3 kap. 1 § spellagen och prop. 2017/18:220 s. 90 f.), och den aktuella bestämmelsen är en av de mer centrala skyddsbestämmelserna i lagen. Spelinspektionen har i det överklagade beslutet uttryckt att överträdelse av den aktuella bestämmelsen, mot bakgrund av dess syfte, typiskt sett är allvarliga. Myndigheten menar att spel om pengar är riskfyllt och att begränsningen är av stor betydelse. Den hänvisar till uttalanden från Folkhälsomyndigheten om bonuserbudanden

och folkhälsa och menar att bedömningen av den aktuella överträdelsen ska göras mot bakgrund av dessa. Genesis menar att de handlingar Spelinspektionen hänvisat till saknar relevans för de frågor som är aktuella, men framhåller aspekter ur underlaget som myndigheten inte lagt vikt vid i sin redogörelse. Bolaget anser att hänsyn till undersökningar, forskning och synpunkter från myndigheter kan tas av lagstiftaren, men att sådana eventuella underliggande motiv till lagstiftningen inte kan beaktas av domstolen vid dess tillämpning i större utsträckning än vad som faktiskt framgår i spellagen eller dess förarbeten.

Förvaltningsrätten anser att det sammantaget inte finns skäl att ifrågasätta varken att bestämmelsen syftar till, eller faktiskt medför, att skydda problemspelare. Det framgår tydligt av spellagens förarbeten att ett starkt konsumentskydd och en begränsning av de negativa effekterna av spelande är två av spellagens huvudsakliga syften (se bl.a. prop. 2017/18:220 s. 90 f.), och den aktuella bestämmelsen är således en av de mer centrala skyddsbestämmelserna i lagen. Det är enligt förvaltningsrättens mening inte möjligt att bortse från detta med hänvisning till de oklarheter som fortfarande föreligger kring sambandet mellan bonuserbudanden och problemspelande, vilket har betydelse både för om bestämmelsen med hänsyn tagen till EU-rätten alls kan tillämpas (vilket förvaltningsrätten ovan bedömt att den ska), liksom för hur allvarlig en överträdelse ska bedömas vara. Förvaltningsrätten finner att utgångspunkten måste vara att begränsningen i 14 kap. 9 § spellagen är ett proportionerligt sätt att minska negativa konsekvenser av spelande. Denna slutsats får omfattande stöd av vad Folkhälsomyndigheten anfört inför spellagens tillkomst och i övriga handlingar i målet, som sammantaget visar att begränsningen av rätten att erbjuda bonusar är ett proportionerligt sätt att minska negativa konsekvenser av spelande.

Mot bakgrund av den aktuella bestämmelsens betydelse för att uppnå spellagens syften ifråga om konsumentskydd och begränsning av de

negativa konsekvenserna av spelande bedömer förvaltningsrätten att en överträdelse av denna centrala bestämmelse som *utgångspunkt* bör anses vara allvarlig, men att övriga omständigheter i det aktuella fallet också måste beaktas vid den nyanserade bedömning som ska göras.

Spelinspektionen framhåller även att den i målet aktuella överträdelsen har pågått under två månaders tid och att den upphört först när inspektionen uppmärksammat den, samt att den inneburit risker ur ett spelansvarsperspektiv då erbjudandena kunnat locka problemspelare till spel. I förmildrande riktning talar, enligt Spelinspektionen, att endast välkomstbonus lämnats till svenska kunder sedan spellagens ikraftträdande och att bolaget vidtagit rättelse.

Spelinspektionen gjorde i det överklagade beslutet den sammantagna bedömningen att de förmildrande omständigheterna inte övervägde överträdelsens allvar så att den kunde anses ringa eller ursäktlig, men att den inte heller var allvarlig, utan att en anmärkning var ett tillräckligt ingripande. Bolaget menar att Spelinspektionen funnit att överträdelsen är allvarlig och ifrågasätter om en överträdelse alls kan betraktas som annat än allvarlig med inspektionens tolkning. Förvaltningsrätten noterar dock att Spelinspektionen i det överklagade beslutet har uttalat att en överträdelse av bonusbestämmelsen *typiskt* sett är allvarlig, men sammantaget bedömt att den aktuella överträdelsen visserligen inte är ringa eller ursäktlig, men att en anmärkning är ett tillräckligt ingripande. Myndigheten har således inte bedömt att överträdelsen är allvarlig, även om den inte heller är ringa eller ursäktlig (jfr 18 kap 12 § första, andra och tredje styckena).

Genesis anför att bolaget är mån om att alltid följa tillämplig lagstiftning och att det, till skillnad från flera andra stora spelbolag, tidigare inte har varit föremål för varningar, sanktionsavgifter eller liknande åtgärder i något av länderna där det är verksamt. Genesis menar att överträdelsen inte är så

allvarlig att en anmärkning skulle ha meddelats. Bolaget framhåller i sammanhanget att de försvårande omständigheter som Spelinspektionen synes ha beaktat är att överträdelsen varade i två månader och upphörde först när inspektionen uppmärksammat bolaget om den, samt att den utgjort en risk för spelare med spelproblem. De enda förmildrande omständigheterna som beaktats är att bolaget likväl endast lämnat en välkomstbonus och att det vidtagit rättelse, men Genesis anser att det finns flera ytterligare förmildrande omständigheter som ska beaktas.

Genesis framhåller i sammanhanget särskilt att spellagen är ny och att det vid tidpunkten för överträdelsen fanns mycket begränsad rättslig vägledning om hur bonusbegreppet skulle tolkas. Det var enligt bolagets mening inte förutsebart vid denna tidpunkt att gåvor och cashback undantagslöst skulle betraktas som bonusar eller att en förskjuten bonus skulle ses som flera separata bonusar. Bolaget framhåller att Spelinspektionen i en första skrivelse i mitten av februari klargjorde att dess bedömning var att det *kan* vara en bonus, och att överträdelsen därför måste anses vara ursäktlig åtminstone fram till dess och en skälig tid därefter för att anpassa webbplatserna. Bolaget påtalar även att det efterfrågat myndighetens tolkning av bonusbegreppet redan i december 2018, men inte kunnat få något förtydligande i frågan. Bolaget menar även att Spelinspektionens generaldirektör i en intervju i februari 2019 uttalade att spelindustrin har varit under stor press att få allt på plats i tid och att man, med beaktande av den korta tidsramen, måste förstå att det inte kommer vara perfekt redan den första dagen, och att inspektionen genom detta gett branschen intrycket av att man skulle vara försiktiga i sin tillsyn och ha överseende med att kraven i lagstiftningen är nya under den första perioden efter lagens ikraftträdande.

Bolaget menar således att osäkerheten om hur bonusbegreppet ska tolkas, dess proaktiva försök att kontakta Spelinspektionen för att klargöra dess tolkning och att myndigheten inte klargjort någon sådan tolkning förrän i

mitten av februari ska beaktas som betydligt förmildrande omständigheter, precis som en uppsåtlig överträdelse av en tydlig bestämmelse skulle anses vara försvårande. Spelinspektionen invänder att det inte omfattas av en myndighets serviceskyldighet att lämna den typ av rådgivning som bolaget efterfrågat. Förvaltningsrätten har ovan bedömt att den aktuella bestämmelsen ska tillämpas och finner inte skäl att beakta vad bolaget anfört i dessa delar vid bedömningen av överträdelsens allvarsgrad.

Genesis har även framhållit att det framgår av spellagens förarbeten att samarbete med inspektionen ska beaktas som en förmildrande omständighet, och menar att myndigheten i det överklagade beslutet inte har beaktat att bolaget besvarat dess samtliga frågor på ett noggrant och tydligt sätt och inom de utsatta svarstiderna, som vid flera tillfällen varit mycket korta. Spelinspektionen invänder att den vid tillsyn har rätt att få de uppgifter som behövs för tillsynen och att det inte bör kunna anses vara en förmildrande åtgärd att utföra en lagstadgad skyldighet, utan att förarbetsuttalandena måste anses åsyfta ett agerande som går utöver vad som kan förväntas utifrån denna skyldighet. Genesis menar i sin tur att förarbetsuttalandet inte ger något som helst stöd för denna tolkning.

Förvaltningsrätten konstaterar att det framgår av spellagens förarbeten att ett gott samarbete med myndigheten ska beaktas, och att det är en skyldighet att lämna de uppgifter som krävs innebär inget annat. Bolagets samarbete med myndigheten ska alltså, i viss mån, beaktas vid den sammantagna bedömningen av överträdelsens allvarsgrad.

Bolaget menar även att det ska beaktas att det har upphört med den påstådda överträdelsen snabbt efter att den påtalats av Spelinspektionen, och att all information som inspektionen menade stred mot spellagstiftningen togs bort fyra dagar efter dess skrivelse.

Förvaltningsrätten noterar att bolaget ostridigt har upphört med att erbjuda bonusar av det aktuella slaget, vilket ska och har beaktats i förmildrande riktning (jfr prop. 2017/18:220 s. 352). Detsamma gäller att endast välkomstbonus lämnats sedan spellagens ikraftträdande.

Vid en sammantagen bedömning finner förvaltningsrätten att det, inte heller med beaktande av de förmildrande omständigheterna i målet, kan anses vara fråga om en ringa eller ursäktlig överträdelse i det aktuella fallet. Vad bolaget anfört medför inte någon annan bedömning i denna del. Den aktuella överträdelsen är alltså inte allvarlig, men inte heller ringa eller ursäktlig, och ett ingripande därför ska ske. Valet mellan de olika typer av ingripanden som finns att tillgå ska i första hand avgöras utifrån hur allvarlig överträdelsen är (prop. 2017/18 s. 340). Spelinspektionen har i det överklagade beslutet bedömt att en anmärkning ska meddelas. Förvaltningsrätten finner inte skäl att göra någon annan bedömning i frågan.

Omständigheterna i det enskilda fallet beaktas dock även vad gäller valet av ingripande och storleken på en eventuell sanktionsavgift, vilket utvecklas nedan.

Ska en sanktionsavgift tas ut?

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

Förvaltningsrätten har ovan bedömt att överträdelsen ifråga inte är ringa eller ursäktlig. Det är mot bakgrund av vad som framkommit i målet inte oskäligt att ta ut en avgift. En sanktionsavgift ska därmed tas ut.

Hur stor ska sanktionsavgiften vara?

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

Spelinspektionen har, utifrån uppgifter från Skatteverket gällande insatser som gjorts under januari–mars 2019, uppskattat Genesis årsomsättning under 2019 till 2 126 miljoner kr före utbetalda vinster.

Genesis har invänt både mot den uppskattning som gjorts, och mot att det är bruttoomsättningen som har beaktats. Bolaget anser istället att sanktionsavgiften, om en sådan ska tas ut, ska beaktas på dess uppskattning av sin nettoomsättning under 2019.

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), som avser bolagets nettoomsättning. 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. Det kan enligt rättens mening inte, till skillnad mot vad Genesis anser, antas att lagstiftarens hänvisning i denna del varit oavsiktlig och felaktig. 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, och även om det får finnas förståelse för bolagets invändning i frågan,

bedömer förvaltningsrätten att det är den av Spelinspektionen använda tolkningen av begreppet omsättning som ska tillämpas, alltså bruttoomsättningen.

Spelinspektionen uppger att bl.a. den stora skillnaden mellan GGR och bruttoomsättningen har vägts in vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek, och att bolaget därmed inte hamnat i en sämre sits på grund av att bruttoomsättningen beaktats. Bolaget motsätter sig detta, och påtalar att det är överträdelsens allvar som läggs till grund för vilken procentandel av maximalbeloppet som avgiften bestäms till, och inte skillnaden mellan netto- och bruttoomsättning varför det skulle vara en lagstridig tolkning. Förvaltningsrätten noterar att det visserligen inte framgår av spellagen att detta ska beaktas, men att proportionalitetsprincipen måste beaktas vid bestämmandet av en sanktion. Rätten finner därför inte skäl att ifrågasätta Spelinspektionens tolkning av spellagens bestämmelser heller i denna del.

Genesis framhåller i sammanhanget att bolaget lämnat en uppskattning av sin nettoomsättning som dock inte beaktats av Spelinspektionen, vilket myndigheten dock bestrider, och menar att om inspektionen klargjort att det var bruttoomsättningen som avsåg hade man även kunnat tillhandahålla en sådan uppskattning. Bolaget anför att en bruttoomsättning på 930 eller 952,5 miljoner, mot bakgrund av den volatila marknaden och att omsättningen i januari är högre än andra månader, är rimlig. Bolaget anser att inspektionen gjort en allt för förenklad och onyanserad uppskattning, som inte är tillräcklig för att uppfylla en myndighets utredningsskyldighet, vilket utvecklats ovan, och redogör i sammanhanget för skillnader i omsättning, vinst och antalet aktiva över tid.

Det finns inte enligt förvaltningsrättens mening inte skäl att ifrågasätta den av myndigheten använda metoden för att uppskatta omsättningen utifrån de omständigheter som var kända vid beslutstillfället. Med beaktande av att det

är Spelinspektionen som har bevisbördan för att den uppskattning som gjorts är rimlig finner förvaltningsrätten dock att bolagets senaste uppskattning av dess omsättning, 952,5 miljoner kr, som motiverats utförligt och som inte har ifrågasatts av Spelinspektionen, ska godtas. Detta innebär att sanktionsavgiften istället ska bestämmas till mellan 5 000 kr och ca 95 miljoner kr.

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).

Genesis anser att sanktionsavgiften ska sättas ned, helt eller delvis, mot bakgrund av de förmildrande omständigheter som angetts ovan och anför att Spelinspektionen inte närmare har motiverat varför just detta belopp är motiverat eller hur det har beräknats.

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet beaktat överträdelsens allvar med särskild hänsyn till bonusbestämmelsens betydelse ur ett spelansvarsperspektiv, hur länge överträdelsen pågått och vad som är känt om bolagets ekonomi. Avgiften bestämdes till 1,7 miljoner kr.

Utifrån vad som sagts ovan om uppskattningen av Genesis omsättning under 2019 finner förvaltningsrätten skäl att sänka denna avgift i vis mån. Mot bakgrund av samtliga de försvårande och förmildrande omständigheter som angetts ovan, liksom överträdelsens allvar i förhållande till överträdelser av andra av spellagens bestämmelser, bedömer rätten att sanktionsavgiften istället ska bestämmas till skäliga 1,2 miljoner kr. Detta får anses väl avvägt och förenligt med proportionalitetsprincipen så som den kommit till uttryck i praxis (jfr bl.a. RÅ 1999 ref. 76 avsnitt 5.5.1).

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning

Genesis har alltså överträtt förbudet mot att erbjuda bonusar utöver det första speltillfället. Överträdelsen är inte allvarlig, men inte heller ringa eller ursäktlig, och det saknas skäl att avstå från ett ingripande. Spelinspektionen hade därför skäl för sitt beslut att meddela bolaget en anmärkning. Det saknas skäl att avstå från att ta ut en sanktionsavgift i samband med denna anmärkning. Det förhållandet att förvaltningsrätten funnit att bolagets omsättning ska uppskattas till ett lägre belopp motiverar dock att sanktionsavgiften sänks i viss mån. Det överklagade beslutet ska därför ändras på så sätt att sanktionsavgiften istället bestäms till skäliga 1,2 miljoner kr.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Tomas Kjellgren

Rådman

I avgörandet har nämndemännen Stefan Ackeryd, Per Andersson och Hans Eriksson deltagit. Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien 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.