

**KLAGANDE**

AG Communications Ltd

Ombud: Advokat Ola Wiklund  
Ola Wiklund Advokatbyrå AB**MOTPART**

Spelinspektionen

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Spelinspektionens beslut den 29 maj 2019, dnr 19SI544

**SAKEN**

Anmärkning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

**BAKGRUND OCH YRKANDEN**

Spelinspektionen beslutade den 29 maj 2019 att meddela AG Communications Ltd (nedan AG Communications/bolaget) en anmärkning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift om 500 000 kr. Som skäl för beslutet angavs huvudsakligen att bolaget har brutit mot bestämmelsen i 14 kap. 9 § spellagen genom att erbjuda olika VIP- och lojalitetsprogram.

AG Communications yrkar i första hand att beslutet ska upphävas och i andra hand att det ska ändras på så sätt att sanktionsavgiften sätts ned helt. Bolaget anför bl.a. i korthet att svenska spelare sedan spellagens ikraftträdande endast kunnat ta del av en välkomstbonus, och att den information om VIP-program som funnits på bolagets webbplatser varit felaktig och tagits bort när Spelinspektionen uppmärksammat bolaget på den. Bolaget anser således att det inte överträtt bonusbestämmelsen.

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 § spellagen).

Fråga i målet är huvudsakligen om AG Communications 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.

### **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 AG Communications har erbjudit bonusar i form av olika VIP- och lojalitetsprogram innehållandes exempelvis gåvor, återkommande frispel och månatlig återbäring.

AG Communications menar i korthet att bolaget haft felaktig information på sina webbplatser, men att de aktuella bonuserbudandena och lojalitetsprogrammen aldrig har varit tillgängliga för spelare. Bolaget framhåller att svenska spelare, sedan spellagens ikraftträdande, endast haft möjlighet att ta del av en välkomstbonus. Den felaktiga informationen kan enligt bolaget knappast betraktas som ett erbjudande eftersom det inte funnits något verkligt erbjudande för spelarna att ta del av. Det saknas vidare, enligt bolaget, av uppenbara skäl en direkt koppling till själva speltillfället eftersom det aldrig funnits en rabatt eller liknande ekonomiskt incitament, utan bara felaktig information på dess webbplats. AG Communications menar alltså att information om icke-tillgängliga bonuserbudanden inte kan omfattas av bonusbestämmelsens tillämpningsområde vid en normalspråklig tolkning av bestämmelsen och anser därmed det inte överträtt den. Bolaget ifrågasätter även sambandet mellan bonuserbudanden och spelberoende och menar att bonusförbudet är verkningslöst i förhållande till sitt syfte att skydda spelberoende. Bolaget anser att bestämmelsen därför, och mot bakgrund av spellagens syften och systematik, ska tolkas ytterst restriktivt.

*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 Akademiens och Svenska Akademiens ordlista).

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

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

I lagens förarbeten har ifråga om bonuserbudanden angetts bl.a. följande (se prop. 2017/18:220 s. 154 f.). Det är mycket vanligt att spelföretag erbjuder olika typer av bonusar till kunder och många lockas till spel just på grund av sådana erbjudanden. De tillhandahålls av nästan alla spelbolag och utgör ett viktigt konkurrensverktyg. Bonuserbudanden har kommit att bli ett attraktivt, men också ett aggressivt sätt att dels locka till sig spelare, dels behålla dem. [...] Att bonuserbudanden lockar spelare med problem att fortsätta sitt spelande och upprätthåller spelandet på ett sätt som kan anses ohälsosamt är mycket problematiskt. Av detta skäl bör rätten att erbjuda bonusar begränsas. [...] Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det inte ska vara tillåtet för en licenshavare att erbjuda eller lämna bonus *kopplat till spel* annat än vid det första tillfället då spelaren spelar på något av licenshavarens spel.

Vad gäller att erbjudandet ska vara *direkt kopplat till spelet* för att det ska vara fråga om en bonus i lagens mening så anser AG Communications att alla erbjudanden som inte har en direkt koppling till ett individuellt speltillfälle, som ett utflöde av en individuell insats, ska falla utanför förbudet. Spelet måste bli direkt påverkat av själva bonusen och det är, menar bolaget, endast under sådana förhållanden som förbudet har förutsättningar att ha någon sorts effekt på spelares vilja eller benägenhet att satsa mer pengar att spela med. Bolaget anser att det vid en rent språklig tolkning av spellagens definition av en bonus framstår som rimligt att anta att innehållet som fanns på dess webbplatser saknat den direkta koppling till spelet som krävs.

Bolaget framhåller även att det inte handlat om marknadsföring i någon egentlig mening, utan om innehåll på informationssidor som spelaren själv behövt söka upp.

Spelinspektionen menar att det är erbjudandets utformning som avgör om det är direkt kopplat till spelet och framhåller att det är fråga om lojalitetsprogram där bonuspoäng delas ut till spelare utifrån deras spelande på bolagets spel, varför det finns en direkt koppling.

Förvaltningsrätten konstaterar, bl.a. utifrån ovan angivna förarbetsuttalanden och syftet med bestämmelsen liksom av den allmänspråkliga definitionen, att det inte är fråga om att det måste finnas en direkt koppling till ett utpekad spel i direkt tidsmässig anslutning till ett speltillfälle, utan till spel i en mer generell bemärkelse. Definitionen som gjorts i 2 kap. 3 § 3 spellagen måste anses syfta till att tydliggöra att det inte kan vara fråga om att anse att sådant som inte har ett direkt samband till spelandet på licenshavarens plattformar ska anses utgöra en otillåten bonus.

En bonus är alltså ett ekonomiskt incitament, så som exempelvis en rabatt, återbäring eller belöning, kopplad till spelande på licenshavarens plattform. Frågan om påverkan på spelares agerande och folkhälsan utvecklas nedan.

*Utgör VIP- och lojalitetsprogram bonusar?*

Den åberopade överträdelsen består i att AG Communications på sina webbplatser erbjudit olika VIP- och lojalitetsprogram innehållandes exempelvis gåvor, återkommande frispel och månatlig återbäring.

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att en bonus är en återbäring, belöning eller premie av något slag som har en direkt koppling till spel. Att gåvor, återkommande frispel och månatlig återbäring utgör bonusar i spelagens mening har inte ifrågasatts i målet, och förvaltningsrätten delar

bedömningen av att så är fallet eftersom det är fråga om premier med ett ekonomiskt värde kopplade till en spelares spelande på webbplatsen.

*Vad innebär det att lämna respektive erbjuda en bonus?*

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet framhållit att bonusbestämmelsen omfattar även erbjudanden och anført 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.

AG Communications menar att icke-tillgängliga bonuserbjudanden inte kan ses som ett bonuserbjudande i spellagens mening eftersom det aldrig funnits något ekonomiskt incitament. Bolaget anser att det aktuella innehållet på dess webbplatser inte räcker för att attrahera nya och behålla existerande kunder, utan att följderna av att erbjuda något som inte existerar är det motsatta och att bolaget istället riskerat att förlora de kunder som myndigheten menar har attraherats av innehållet då det snabbt bör ha blivit uppenbart att innehållet inte motsvarades av något verkligt erbjudande.

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. AG Communications menar att information på en hemsida innehållandes icke-tillgängliga bonuserbjudanden saknar förutsättningar att ha en effekt på problemspelares folkhälsa, och att sådan information därmed inte kan omfattas av bestämmelsen. Det ligger enligt

bolaget i ett erbjudandes natur att det som mottagaren erbjuds är verkligt och existerande.

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 ofta iögonfallande information som finns tillgänglig på ett spelbolags webbplats, och därmed inte med självklarhet läser de allmänna villkor där samma bonus inte erbjuds.

*Betydelsen av bestämmelsens effektivitet för tolkningen av densamma m.m.*  
AG Communications ifrågasätter sambandet mellan erbjudna bonusar och menar att den aktuella bestämmelsen är meningslös. Bolaget menar att om

bestämmelsen skulle vara verkningslös i förhållande till sitt syfte ska tillämpningen utgå från en ytterst restriktiv tolkning.

Bolagets ifrågasättande av den aktuella bestämmelsens effektivitet påverkar enligt rättens mening inte den definition som gjorts ovan. Förvaltningsrätten återkommer dock nedan till frågan om relevansen av bestämmelsens betydelse för att uppnå spellagens syften och till frågor om legalitetsprincipen och dylikt.

### **Har AG Communications åsidosatt sina skyldigheter enligt spellagen?**

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att information om lojalitetsprogram som lämnas på licenshavares webbplatser utgör erbjudanden, oavsett någon tagit, eller ens haft möjlighet att ta, del av dem. Med de definitioner som gjorts ovan har AG Communications således erbjudit bonusar utöver det första tillfälle då en spelare spelat på något av bolagets spel genom erbjudanden om lojalitetsprogram som innehåller olika former av bl.a. gåvor och återbäring, och därigenom överträtt den aktuella bestämmelsen.

### **Särskilt om internationell rätt och andra överordnade bestämmelser**

#### *Om legalitetsprincipen*

AG Communications anser att bestämmelsen i 14 kap. 9 § spellagen till sin språkliga formulering är lakonisk, mångtydig och vag och att den saknar den pregnans som skapar förutsebarhet för licenshavarna. Bolaget menar att bestämmelsen lämnar ett betydande utrymme för skönsmässiga bedömningar och framhåller att Spelinspektionen har vägrat att bidra med en förtydligande tolkningsförklaring. Bolaget anser att spellagens syften och systematik föranleder att en restriktiv tolkning av bonusbestämmelsen ska göras och att det inte är licenshavarna som ska stå faran för bestämmelsens vaghet och mångtydighet.



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 tolkningsutrymme som finns kan enligt rättens mening inte anses vara betydande (jfr HFD 2017 ref. 64). Det strider därmed inte mot legalitetsprincipen att tillämpa bestämmelsen på det sätt som angetts ovan, eller övriga bestämmelser i spellagen så som de anges nedan. Vad AG Communications anfört ifråga om bestämmelsens tolkning eller avsaknaden av ytterligare vägledning från Spelinspektionen medför ingen annan bedömning.

#### *Om EU-rätten*

En reglering som den nu ifrågavarande innebär en inskränkning av den fria rörligheten och etableringsfriheten, vilket medför att vissa EU-rättsliga begränsningar blir aktuella.

Förvaltningsrätten konstaterar att spellagens bestämmelser gäller för samtliga aktörer på den svenska spelmarknaden och att det därmed inte är fråga om otillåten diskriminering ifråga om inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster. Det underlag som bolaget åberopar till stöd för att det saknas

ett orsakssamband mellan spelreklam/bonuserbjudanden och spelproblem/folkhälsa kan, enligt förvaltningsrättens mening, inte innebära att den aktuella bestämmelsen i spellagen inte kan anses utgöra ett proportionerligt och verkningfullt sätt att begränsa de negativa konsekvenserna av spelande för enskilda personer och samhället i stort i förhållande till EU-rättens krav. Frågan om bestämmelsens effektivitet utvecklas vidare nedan.

*Är bonusbestämmelsen relevant för att uppfylla spellagens syften?*

AG Communications ifrågasätter, vilket framgått ovan, bestämmelsens betydelse för uppfyllelsen av lagens syfte och menar att den är verkningslös. Bolaget anför att det inte ifrågasätter att bonusbestämmelsen har till syfte att skydda konsumenters hälsa, utan konstaterar att denna politiska målsättning framgår klart av lagens förarbeten. Bolaget menar istället att det måste fastställas om det överhuvudtaget finns något stöd för att påstå att onlinespel på casino representerar ett allvarligt folkhälsoproblem och att det är bonuserbjudanden och reklam som skapat problemet. Bolaget anser att det saknas ett orsakssamband mellan bonuserbjudanden och spelares hälsa och frågar sig om spelares beroendeproblematik istället har andra orsaker som gör att bonusbestämmelsen är ett verkningslöst verktyg för att komma tillrätta med spelberoende. Bolaget framhåller att spellagen är ny och att en diskussion om vilka sanktioner som har potential att faktiskt verka för konsumentskydd är helt central för spelreformens legitimitet. Det är enligt bolaget Spelinspektionen som ska bevisa att det föreligger ett sådant samband.

AG Communications anför att forskning och data från de större spelbolagen visar att spelberoende och problemspelare nyttjar bonusar i lägre utsträckning än andra eftersom personer som stängt av sig själva från spel har ett lägre utnyttjande av bonusar än andra spelare, vilket bolaget menar visar att bonusförbudet är verkningslöst i förhållande till sitt syfte att skydda spelberoende. I sammanhanget hänvisar bolaget bl.a. till rapporter från Folkhälsomyndigheten och redogör i delar för vad som framkommer i bl.a.

dessas och vilka slutsatser bolaget anser kan dras. Det drar bl.a. slutsatsen att en ökning av investeringar i reklam eller produkter med bonuserbjudanden inte avspeglas i en ökning av antalet problemspelare och menar att det saknas data som visar att det är den enorma ökningen av spelreklam som har orsakat en ökning av antalet personer med spelproblem.

Spelinspektionen anför att det framgår tydligt av spellagens förarbeten att lagstiftaren ser stora problem med användningen av bonuserbjudanden och har ansett att begränsningen ifråga är av stor betydelse för omregleringen. Myndigheten bifogar underlag gällande studier som gjorts i frågan och redogör i korthet för resultaten av dessa. Myndigheten menar att underlaget visar, till skillnad mot vad bolaget tycks mena, att casinospel online är riskfyllt och att det behövs åtgärder för att skydda konsumenters hälsa, liksom att det finns ett samband mellan bonuserbjudanden och spelproblem. Den påtalar även att den undersökning som bolaget hänvisar till och som har utförts av ett spelbolag inte kan läggas till grund för slutsatser om kopplingen mellan bonuserbjudanden och spelproblem eftersom det är en grundläggande felaktig utgångspunkt att endast spelare som stängt av sig från spel hos bolaget i minst sex månader är att betrakta som problemspelare, och det dessutom endast framgår huruvida spelarna de facto tagit del av bonuserbjudanden men inte hur marknadsföringen påverkar spelarna. Spelinspektionen framhåller även att syftet med att ha olika typer av erbjudanden kopplade till spel är att locka till spel, och att begränsningarna i spellagen står i proportion till det eftersträvade målet. Myndigheten framhåller även att flera studier pekar på att personer med spelproblem påverkas mer negativt av spelreklam, inklusive bonuserbjudanden, än andra.

Spelinspektionen menar sammanfattningsvis att det är klarlagt att spel om pengar är riskfyllt och kan leda till allvarliga hälsoproblem, att bonuserbjudanden syftar till att öka spelandet, att personer med spelproblem påverkas mer negativt av spelreklam än andra, att Folkhälsomyndigheten

anser att bonusar bör förbjudas helt och att lagstiftarens vilja är tydlig, och anser att vad som framkommit, trots de osäkerheter som föreligger kring sambandet mellan bonuserbudanden och spelproblem, är tillräckligt för att bestämmelsen i 14 kap. 9 § spellagen ska tillämpas fullt ut. AG Communications anser istället att bevisvärdet i de undersökningar Spelinspektionen åberopar är högst diskutabelt och menar att det de visar på vissa korrelationer men att det saknas belägg för att det föreligger ett orsakssamband.

Förvaltningsrätten anser att det sammantaget inte finns skäl att ifrågasätta varken att bestämmelsen syftar till, eller faktiskt medför, att skydda problemspelare. Det framgår tydligt av spellagens förarbeten att ett stärkt konsumentskydd och en begränsning av de negativa effekterna av spelande är två av spellagens huvudsakliga syften (se bl.a. prop. 2017/18:220 s. 90 f.), och den aktuella bestämmelsen är således en av de mer centrala skyddsbestämmelserna i lagen. Det är enligt förvaltningsrättens mening inte möjligt att bortse från detta med hänvisning till de slutsatser bolaget redovisat, då dessa framstår som bristfälliga. Utgångspunkten måste istället, enligt rättens mening, vara att begränsningen i 14 kap. 9 § spellagen är ett proportionerligt sätt att minska negativa konsekvenser av spelande. Denna slutsats får omfattande stöd av vad Folkhälsomyndigheten anfört inför spellagens tillkomst och i övriga handlingar i målet, som sammantaget är tillräckliga för att en begränsning av det aktuella slaget ska vara proportionerlig. Det är dessutom svårt att föreställa sig varför spelbolag skulle fortsätta att marknadsföra bonusar om dessa inte faktiskt kunde ha någon effekt på potentiella spelares agerande.

*Ska spellagens bonusbestämmelse tillämpas?*

Förvaltningsrätten konstaterar sammanfattningsvis att det inte finns skäl att anse att internationell rätt, nationell grundlag eller någon annan överordnad bestämmelse medför att en begränsning av rätten att erbjuda bonusar är otillåten och att den nu omstridda bestämmelsen inte ska tillämpas (jfr 11

kap. 14 § regeringsformen). En proportionalitetsbedömning måste dock även göras i varje enskilt ärende, vilket för det aktuella fallet utvecklas vidare nedan.

**Hur allvarlig är AG Communications överträdelse och ska ett ingripande ske?**

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

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet uttryckt att överträdelser av den aktuella bestämmelsen, mot bakgrund av dess syfte, typiskt sett är allvarliga. Spelinspektionen framhåller 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 den sammantagna bedömningen att de förmildrande omständigheterna inte övervägde överträdelsens allvar så att den kan anses ringa eller ursäktlig, men att den inte heller var allvarlig, utan att en anmärkning var ett tillräckligt ingripande.

AG Communications anför att det saknas ett påvisbart orsakssamband mellan bolagets överträdelse och spelberoende, och att överträdelsen därför inte kan anses vara allvarlig eftersom Spelinspektionens motivering av

allvarligheten vilar på ett sådant samband. Bolaget menar att det är oproportionerligt att det ska straffas för att det av misstag låtit den aktuella informationen, som inte motsvarats av några verkliga bonuserbjudanden, ligga kvar på sina webbplatser.

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

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

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

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

Mot bakgrund av den aktuella bestämmelsens betydelse för att uppnå spelagens syften ifråga om konsumentskydd och begränsning av de negativa konsekvenserna av spelande (se 3 kap. 1 § spellagen, se även ovan) bedömer förvaltningsrätten istället 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.

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. Att en överträdelse bestående i erbjudande av bonusar som aldrig faktiskt varit tillgängliga ska anses vara mindre allvarlig än en överträdelse bestående i att bonusar faktiskt har lämnats framstår, enligt rättens mening, som uppenbart. Det åligger dock licenshavaren att tillse att inga otillåtna erbjudanden heller oavsiktligt finns på dess webbplatser.

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.

AG Communications anför att Spelinspektionen funnit att överträdelsen är allvarlig och att detta påstående saknar stöd i lag. Förvaltningsrätten noterar dock, vilket även myndigheten framhållit, 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). Vad bolaget anfört om att dess överträdelse åtminstone inte ska anses vara allvarlig medför därmed ingen annan bedömning.

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).

AG Communications menar att om Spelinspektionen föredrar att vägleda genom anmärkningar och sanktioner snarare än genom föreskrifter och allmänna råd, så vore det önskvärt om myndigheten åtminstone lät bli att addera en sanktionsavgift till varje anmärkning eller varning.

Förvaltningsrätten har ovan bedömt att överträdelsen ifråga inte är ringa eller ursäktlig. Det är mot bakgrund av vad som framkommit i målet, trots bolagets invändningar, 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 spelagen, 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–april 2019, uppskattat AG Communications årsomsättning under 2019 till 644 miljoner kr före utbetalda vinster. AG Communications har inte invänt mot denna uppskattning, och förvaltningsrätten finner inte heller skäl att ifrågasätta den. Detta innebär att sanktionsavgiften ska bestämmas till mellan 5 000 kr och ca 64 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).

AG Communications anser att sanktionsavgiften ska sättas ned helt med hänvisning till vad bolaget anfört ovan.

Den sanktionsavgift Spelinspektionen beslutat uppgår till knappt 0,8 procent av den maximala avgift som enligt spellagens bestämmelser hade kunnat beslutas. Mot bakgrund av samtliga de försvårande och förmildrande omständigheter som angetts ovan, liksom överträdelsens allvar i förhållande till överträdelser av andra av spellagens bestämmelser, får detta anses förenligt med proportionalitetsprincipen så som den kommit till uttryck i praxis (jfr bl.a. RÅ 1999 ref. 76 avsnitt 5.5.1). Det finns enligt förvaltningsrättens mening inte skäl att besluta om en lägre sanktionsavgift.

**Förvaltningsrättens sammantagna bedömning**

AG Communications 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, och den av Spelinspektionen beslutade avgiften är proportionerlig. Vad bolaget anfört i övrigt medför inte någon annan bedömning. Överklagandet ska därmed avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se 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](http://www.domstol.se).