



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3705-21

meddelad i Stockholm den 9 maj 2023

KLAGANDE OCH MOTPART

Genesis Global Ltd

Ombud: Advokaterna Peder Oxhammar och Magnus Stålmarker
Baker & McKenzie Advokatbyrå KB
Box 180
101 23 Stockholm

MOTPART OCH KLAGANDE

Spelinspektionen
Box 199
645 23 Strängnäs

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 31 maj 2021 i mål nr 105-20

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen fastställer underinstansernas avgöranden i den del de avser att Genesis Global Ltd ska meddelas en varning.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden i den del de avser frågan om sanktionsavgift och visar målet åter till Spelinspektionen för förnyad handläggning av den frågan i enlighet med vad som framgår under punkterna 46 och 47.

BAKGRUND

1. En ny spelreglering trädde i kraft den 1 januari 2019. Regleringen bygger på ett licenssystem där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens. En aktör som beviljas licens har ett spelansvar som bl.a. innefattar en långtgående skyldighet att skydda spelare mot överdrivet spelande. En licenshavare ska ge spelare möjlighet att stänga av sig själva från spel hos licenshavaren, s.k. självavstängning.
2. En spelare kan även anmäla till Spelinspektionen att han eller hon vill stänga av sig från spel och en sådan avstängning gäller då hos alla licenshavare. Spelinspektionen för ett register över spelare som är avstängda från spel (självavstängningsregistret). Innan spel sker hos en licenshavare måste licenshavaren genom kontroll mot självavstängningsregistret säkerställa att spelaren inte har stängt av sig.
3. Spelinspektionen kan vidta en rad olika åtgärder mot licenshavare som inte följer spelregleringen, bl.a. förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om en anmärkning. Om det rör sig om en allvarlig överträdelse ska licensen återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.
4. Spelinspektionen får besluta att en licenshavare som har tilldelats en anmärkning eller varning ska påföras en sanktionsavgift. Avgiften ska uppgå till lägst 5 000 kr och högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.
5. Genesis Global Ltd beviljades licens av Spelinspektionen för att tillhandahålla kommersiellt onlinespel från och med den 1 januari 2019. Av beslutet framgår att anslutning till självavstängningsregistret måste ske innan spel tillhandahålls med stöd av licensen. Till beslutet bifogades en skrivelse där det framgår hur anslutningen till registret ska gå till.

6. I samband med att spelverksamheten sattes i gång hörde bolaget upprepade gånger av sig till Spelinspektionen och uppgav att dess system fick felkoder vid kontakter med inspektionens självavstängningsregister. Spelinspektionen tog även emot information från flera personer som uppgav att de hade kunnat spela på webbplatser som omfattades av bolagets licens trots att de hade stängt av sig i självavstängningsregistret. Det visade sig att bolaget under perioden den 1–7 januari 2019 inte hade gjort några kontroller mot registret. Spelinspektionen begärde en skriftlig redogörelse för vad som hade hänt. Bolaget svarade att det hade haft tekniska problem med att integrera sin databas mot självavstängningsregistret men att problemen var lösta sedan den 10 januari 2019.
7. Spelinspektionen beslutade att meddela bolaget en varning samt att påföra en sanktionsavgift med motiveringen att bolaget hade brutit mot regleringen om kontroll av spelare mot självavstängningsregistret. Överträdelsen bedömdes vara allvarlig men varning ansågs vara en tillräcklig åtgärd eftersom överträdelsen hade upphört efter relativt kort tid, bolaget hade åtgärdat bristerna och det saknades anledning att anta att kontrollen mot registret inte skulle fungera i fortsättningen.
8. När det gällde sanktionsavgiftens storlek menade Spelinspektionen att den omsättning som utgör utgångspunkten för beräkningen av det maximala avgiftsbeloppet avser spelarinsatser före avdrag för utbetalda vinster. Inspektionen uppskattade att bolagets årsomsättning under det första verksamhetsåret skulle uppgå till ca 2,4 miljarder kr före utbetalda vinster till spelare och konstaterade att sanktionsavgiften därför maximalt kunde bestämmas till 240 miljoner kr. Med hänsyn till överträdelsens allvar och vad som i övrigt var känt om bolagets ekonomi bestämdes sanktionsavgiften till 4 miljoner kr.
9. Bolaget överklagade Spelinspektionens beslut till Förvaltningsrätten i Linköping som ändrade beslutet endast på så sätt att sanktionsavgiften

bestämdes till skäliga 1,5 miljoner kr utifrån nya uppgifter där bolagets årsomsättning uppskattades till 952,5 miljoner kr.

10. Bolaget överklagade vidare till Kammarrätten i Jönköping som inte gjorde annan ändring än att sanktionsavgiften sattes ned till en miljon kr. Kammarrätten ansåg att bolagets omsättning inte skulle ha den avgörande betydelse för sanktionsavgiftens storlek som underinstanserna hade gett den. Enligt kammarrätten skulle avgiften i stället bestämmas till ett belopp som mer allmänt återspeglade allvaret i de överträdelser det var fråga om och alltså bestämmas oberoende av omsättningen i det enskilda fallet.

YRKANDEN M.M.

11. *Genesis Global Ltd* yrkar dels att bolaget ska få en anmärkning i stället för en varning, dels att sanktionsavgiften ska sättas ned till noll kr.
12. *Spelinspektionen* yrkar att kammarrättens avgörande ska upphävas och förvaltningsrättens avgörande fastställas.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågorna i målet

13. Frågorna i målet är om en licenshavares överträdelse av regleringen om självavstängning av spelare utgör grund för att besluta om varning och sanktionsavgift samt, för det fall att en sådan avgift ska påföras, hur storleken på avgiften ska bestämmas.

Rättslig reglering m.m.*Krav på spelverksamhet och spelansvar*

14. I spellagen (2018:1138) regleras spel om pengar och andra vinster med ett värde i pengar.
15. I 3 kap. anges krav på spelverksamhet. I 1 § föreskrivs att spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Detta innebär bl.a. att spelen ska ha ett starkt konsumentskydd (1), det ska råda hög säkerhet i spelen (2), de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas (3), och spel inte ska användas som ett stöd för kriminell verksamhet (4).
16. I 12 kap. finns bestämmelser om registrering av spelare. I 1 § föreskrivs att en licenshavare ska registrera den som vill delta i spel. Enligt 4 § tredje stycket får spel inte ske innan licenshavaren har kontrollerat att spelaren inte stängt av sig enligt bl.a. 14 kap. 12 §.
17. I 14 kap. finns bestämmelser om spelansvar, bl.a. regler om självavstängning. I 12 § första stycket anges att en spelare genom en anmälan till spelmyndigheten (dvs. Spelinspektionen) ska kunna stänga av sig från allt spel som kräver registrering enligt 12 kap. 1 §. Avstängningen ska gälla hos alla licenshavare under en viss tid eller tills vidare. Enligt andra stycket ska spelmyndigheten föra ett register över spelare som är avstängda från spel enligt första stycket.
18. I spelförordningen (2018:1475) finns regler som kompletterar lagens regler om spelansvar. I 11 kap. 9 § första stycket anges att vid registrering av en spelare ska licenshavaren kontrollera om spelaren är avstängd från spel enligt 14 kap. 12 § spellagen. Om kontrollen visar att spelaren har stängt av sig från spel, ska licenshavaren neka spelaren registrering. Enligt andra stycket ska en sådan

kontroll även göras varje gång spelaren loggar in i spelsystemet. Om kontrollen visar att spelaren har stängt av sig från spel, ska licenshavaren neka spelaren tillträde till spelet.

Ingripanden och sanktioner

19. I 18 kap. spellagen finns bestämmelser om tillsyn och andra åtgärder, bl.a. bestämmelser om ingripanden mot en licenshavare.
20. Av 12 § första stycket framgår att om förutsättningarna för licens enligt 4 kap. 1–3 §§ inte längre är uppfyllda, eller om en licenshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen, ska spelmyndigheten förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning.
21. I andra stycket anges att om överträdelsen är allvarlig ska licensen återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.
22. Enligt tredje stycket får spelmyndigheten avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om licenshavaren vidtar rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot licenshavaren och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.
23. Bestämmelser om straff och sanktioner finns i 19 kap.
24. Av 10 § första stycket framgår att om en licenshavare har fått en anmärkning eller varning enligt 18 kap. 12 §, får spelmyndigheten besluta att licenshavaren ska betala en sanktionsavgift.

25. Enligt 19 kap. 13 § första stycket ska sanktionsavgiften enligt 10 § uppgå till lägst 5 000 kr och högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. I andra stycket anges att om överträdelsen har skett under licenshavarens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfällig, får omsättningen uppskattas. Enligt tredje stycket ska endast omsättning från licenspliktig verksamhet enligt lagen beaktas.
26. Av 15 § första stycket framgår att när sanktionsavgiftens storlek enligt 13 § beslutas, ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Enligt andra stycket får spelmyndigheten helt eller delvis avstå från att ta ut avgiften om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att ta ut avgiften.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Val av ingripande

27. Det är ostridigt att bolaget har överträtt bestämmelserna i spellagen och spelförordningen om kontroll av spelare mot självavstängningsregistret. Den första fråga som Högsta förvaltningsdomstolen ska ta ställning till är om överträdelsen – såsom underinstanserna har funnit – utgör grund för att meddela bolaget en varning.
28. Varning är ett alternativ till återkallelse och förutsätter att överträdelsen är allvarlig. Vid mindre allvarliga överträdelser kan i stället anmärkning komma i fråga (prop. 2017/18:220 s. 201). Om överträdelsen är ringa eller ursäktlig finns även möjlighet att avstå från ingripande.

29. Valet av ingripande ska alltså i första hand göras utifrån hur allvarlig överträdelsen är. Ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften – vilka kan sägas återspeglas i de krav som ställs på spelverksamhet i 3 kap. 1 § spellagen – desto allvarligare är en överträdelse av den. Som exempel på allvarliga överträdelser nämns i förarbetena att licenshavaren tillåter spel på kredit eller i andra fall bedriver verksamhet i strid med bestämmelserna om spelansvar (a. prop. s. 352).
30. Ett av de bärande syftena med regleringen av spelverksamhet är att begränsa negativa konsekvenser av spelande (jfr kraven på spelverksamhet i 3 kap. 1 § 3 spellagen och a. prop. s. 294 f.). Möjligheten till självavstängning för spelare är en viktig åtgärd för att uppnå detta syfte. Avgörande för att denna åtgärd ska vara effektiv är att licenshavaren kontrollerar att spelare inte har stängt av sig i registret innan registrering sker eller spel tillåts. Om en licenshavare brister i detta avseende så är det därför som utgångspunkt att betrakta som en allvarlig överträdelse. Så är fallet oavsett om den bristande kontrollen har medfört att personer som har stängt av sig rent faktiskt har spelat eller om detta i så fall har lett till någon konstaterbar skada för spelarna.
31. Vid valet av ingripande måste dock även omständigheterna i det enskilda fallet, såväl förmildrande som försvårande, vägas in.
32. I det nu aktuella fallet har bolaget under nio dagar inte haft sin databas integrerad med Spelinspektionens självavstängningsregister på ett fungerande sätt. Under dessa dagar har inga spelaravstämningar skett mot uppgifterna i registret. Enligt bolaget har detta lett till att 76 spelare har kunnat spela på bolagets webbplatser trots att de varit avstängda från spel.
33. Att bolagets överträdelse upphörde efter förhållandevis kort tid, att självavstängningsregistret var nyinrättat och att det inte har funnits anledning att

befara att integrationen med registret inte skulle fungera framöver är omständigheter som talar i mildrande riktning.

34. Mot dessa omständigheter ska emellertid ställas att bolaget, genom såväl felkoder i det egna systemet som påpekanden från självavstängda spelare, hade fått indikationer på att dess kontrollfunktion mot självavstängningsregistret inte fungerade redan innan det kontaktades av Spelinspektionen. Att bolaget trots detta under nio dagar tillät spel, vilket medförde att enskilda personer kunde spela trots att de hade stängt av sig från spel, framstår som ett närmast medvetet risktagande och understryker att överträdelsen måste ses som allvarlig.
35. Med utgångspunkt i att det är fråga om systemviktiga regler som har överträtts och med beaktande av omständigheterna vid överträdelsen finner Högsta förvaltningsdomstolen sammanfattningsvis att Spelinspektionen hade grund för sitt beslut att meddela bolaget en varning. Underinstansernas avgöranden i denna del ska därför fastställas.

Sanktionsavgift

36. Eftersom bolaget meddelades en varning hade Spelinspektionen enligt 19 kap. 10 § spellagen grund för att besluta om en sanktionsavgift. Sanktionsavgiften ska enligt 13 § uppgå till lägst 5 000 kr och högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Om överträdelsen som i detta fall har skett under licenshavarens första verksamhetsår får omsättningen uppskattas.
37. När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska enligt 15 § första stycket särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. I vissa fall, bl.a. om överträdelsen är ringa eller ursäktlig, får Spelinspektionen vidare enligt andra stycket helt eller delvis avstå från att ta ut avgiften.

38. Sanktionsavgiftens storlek kan således användas som ett sätt att ytterligare gradera det beslutade ingripandet. Även omständigheter som talar i mildrande riktning bör därför vägas in när avgiften bestäms. Sådana omständigheter kan enligt förarbetena vara att licenshavaren snabbt upphör med överträdelsen sedan den har påtalats av myndigheten eller samarbetar väl med myndigheten under utredningen (a. prop. s. 352).
39. Av förarbetena framgår vidare att för att sanktionsavgiften ska ha en avskräckande effekt även på licenshavare med betydande ekonomiska resurser måste den kunna uppgå till höga belopp (a. prop. s. 235). Detta talar enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening för att även en licenshavares ekonomiska förhållanden är en av de faktorer som bör beaktas vid bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek. Också det faktum att taket för sanktionsavgiften i lagen inte anges som ett nominellt belopp, utan som en viss procent av licenshavarens omsättning, talar för att avsikten är att – utöver att ange ett tak – licenshavarens ekonomiska förhållanden i form av storleken på omsättningen bör beaktas när storleken på sanktionsavgiften bestäms.
40. Vad som ska förstås med begreppet omsättning framgår emellertid inte av lagtexten. Spelinspektionen anser att med omsättning i bestämmelsens mening avses spelarinsatser före avdrag för utbetalda vinster till spelarna. Bolaget å sin sida menar att omsättningen utgörs av spelarinsatser efter avdrag för utbetalda vinster och uppger att närmare 96 procent av insatserna betalas tillbaka till spelarna i form av vinster.
41. I denna fråga gör Högsta förvaltningsdomstolen följande bedömning.
42. Dåvarande Lotteriinspektionen, numera Spelinspektionen, anförde i sitt remissvar över det utredningsbetänkande (SOU 2017:30) som föregick den nuvarande spellagstiftningen att det behövde klargöras vilken omsättning som avses i bestämmelsen om sanktionsavgift, samt uttryckte uppfattningen att det

borde vara den omsättning som ligger till grund för beskattningen som avses. I propositionen uttalade regeringen dock att den till skillnad från Lotteriinspektionen ansåg att beräkningen av sanktionsavgiften ska grunda sig på årsomsättningen (a. prop. s. 235).

43. Vad regeringen avsåg med årsomsättning förklaras inte närmare i propositionen. Detta uttryck, liksom lagtextens uttryck omsättning, används dock ofta i redovisningssammanhang. I avsaknad av tydlig vägledning som talar i annan riktning gör Högsta förvaltningsdomstolen bedömningen att det rimligen måste vara omsättningen i licenshavarens intäktsredovisning, dvs. det som i redovisningen benämns nettoomsättning, som avses i bestämmelsen. För detta talar inte minst att ett syfte med bestämmelsen som nämnts är att licenshavarens ekonomiska resurser ska kunna vägas in när storleken på sanktionsavgiften bestäms (se punkt 39). Redovisningen ska ge en rättvisande bild av ett företags ställning och resultat. En tolkning som innebär att med uttrycket omsättning i 19 kap. 13 § spellagen avses vad som enligt god redovisningssed är licenshavarens nettoomsättning kan därför antas bidra till att det syftet realiserar.
44. Enligt 1 kap. 3 § första stycket 3 årsredovisningslagen (1995:1554) och 1 kap. 2 § första stycket 10 bokföringslagen (1999:1078) avses med nettoomsättning intäkter från sålda varor och utförda tjänster som ingår i företagets normala verksamhet med avdrag för lämnade rabatter, mervärdesskatt och annan skatt som är direkt knuten till omsättningen.
45. När det gäller innebörden av begreppet nettoomsättning för spelföretag har Bokföringsnämnden uttalat att det är god redovisningssed att inte räkna med den del av insatserna i verksamheten som återgår till spelarna i form av vinster. Som motivering angav nämnden att vid en bedömning av den ekonomiska innebörden av speltransaktionerna framstår den del av insatserna som spelföretaget måste betala tillbaka till spelarkollektivet i form av vinster inte

som en intäkt erhållen för företagets egen räkning (Bokföringsnämndens yttrande den 9 september 2022, Nettoomsättning i kasinoverksamhet, bfn.se).

46. Högsta förvaltningsdomstolen finner sammanfattningsvis följande. Uttrycket omsättning i 19 kap. 13 § spellagen motsvarar vad som enligt god redovisningssed är licenshavarens nettoomsättning från den licenspliktiga verksamheten. God redovisningssed får, i enlighet med vad Bokföringsnämnden har kommit fram till, anses vara att vid beräkningen av nettoomsättningen ska inlösta vinster dras av från spelarinsatserna.
47. I målet har underinstanserna i sina bedömningar inte tillämpat omsättningsbegreppet i bestämmelsen på det sätt som Högsta förvaltningsdomstolen nu har funnit ska ske. De har därför inte kontrollerat att sanktionsavgiftens storlek inte överstigit tio procent av den omsättning som avses i bestämmelsen och har inte heller beaktat bolagets ekonomiska förhållanden på ett rättvisande sätt när storleken på avgiften har bestämts.
48. Underinstansernas avgöranden i den del de avser frågan om sanktionsavgift ska därför upphävas och målet visas åter till Spelinspektionen för förnyad handläggning i denna del.

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Kristina Ståhl, Per Classon, Inga-Lill Askersjö och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Sarah Helaoui.