



**KLAGANDE**

Betfair International plc, 502081-7515

Ombud: Advokat [REDACTED] och advokat [REDACTED]  
[REDACTED]

**MOTPART**

Spelinspektionen

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 1 april 2020 i mål nr 6264-19,  
se bilaga A

**SAKEN**

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

---

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

1. Kammarrätten bifaller överklagandet på så sätt sanktionsavgiften bestäms till 4 500 000 kr.
  2. Kammarrätten avslår överklagandet i övrigt.
-

## YRKANDEN

Betfair International plc (bolaget) yrkar, i första hand, att Spelinspektionens beslut upphävs samt, i andra hand, att mildare ingripande än varning meddelas och att sanktionsavgiften sätts ned helt eller delvis. Bolaget anför i kammarrätten i huvudsak detsamma som i förvaltningsrätten. Bolaget åberopar ett rättsutlåtande från professor emerita Wiweka Warnling Conradson.

Spelinspektionen anser att överklagandet ska avslås.

## SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

### *Frågan om överträdelse*

En licens får inte avse vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år. Det finns inte någon uttrycklig definition av begreppen evenemang och deltagare. Bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spelagen utgör en generell begränsning vad gäller vadhållning och avser skydda ungdomsidrottens integritet. Den träffar inte enbart sporthändelser utan alla evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år (prop. 2017/18:220 s. 124-125 och 310). Med beaktande av härav kan bestämmelsen knappast avse situationer där vadhållning får erbjudas när den övervägande delen av deltagarna är under 18 år endast av det skälet att det är fråga om en viss typ av evenemang. Det får därför anses vara av underordnad betydelse i vilka situationer vadhållning erbjuds. Också en enskild fotbollsmatch omfattas därmed av begreppet evenemang (jfr prop. 2017/18:220 s. 310). Vad bolaget anför om att begreppet endast omfattar fotbollsserier, och inte enskilda fotbollsmatcher inom en serie, medför ingen annan bedömning.

Flera aktörer riskerar att utsättas för påtryckningar, såsom truppen (startspelare och bänkspelare), tränare, ledare, domare, funktionärer och andra som verkar för evenemangets genomförande. Det innebär dock inte att samtliga sådana aktörer ska anses som deltagare. Kammarrätten delar förvaltningsrättens uppfattning att syftet med bestämmelsen går förlorat om andra än anmälda spelare anses som deltagare. I annat fall skulle andelen underåriga deltagare kunna påverkas genom blotta närvaron av andra aktörer. Det är dessutom anmälda spelare som är direkta utövare av den tävlingsinsats som erbjuden vadhållning avser och som avses skyddas. Vad bolaget har anfört om att begreppet även omfattar andra aktörer som riskerar att utsättas för påtryckningar medför ingen annan bedömning.

Bestämmelsen kan, med hänsyn till syftet med spellagstiftningen, inte anses vara utformad på ett sådant sätt att den inte uppfyller kravet på tydlighet som följer av legalitetsprincipen och principen om berättigade förväntningar. Ett visst tolkningsutrymme måste accepteras. Kammarrätten bedömer att bolaget har överträtt villkoret i sitt licensbeslut om att vadhållning inte får erbjudas på händelser eller evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år genom att erbjuda vadhållning på fotbollsmatchen mellan Vasalunds IF U19 och FC Djursholm U19 den 12 april 2019. Frågan är därmed om det finns skäl för varning och sanktionsavgift.

#### *Frågan om varning*

En förutsättning för varning är att överträdelsen är allvarlig. Av förarbetena till spellagen framgår bl.a. följande. Ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften (jfr kraven på spel i 3 kap. 1 §), desto allvarligare är en överträdelse av den. Som exempel på allvarliga överträdelser av en licenshavare kan nämnas en överträdelse av kreditförbudet i 14 kap. 8 § eller när licenshavaren i andra fall bedriver verksamhet i strid med bestämmelserna om spelansvar (prop. 2017/18:220 s. 352). Som

konstaterats utgör bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spellagen en generell begränsning vad gäller vadhållning som avser skydda ungdomsidrottens integritet. Den får därför anses vara av minst lika central som bestämmelserna om spelansvar. Utgångspunkten måste vara, trots vad bolaget anført, att en överträdelse av bestämmelsen är allvarlig.

Omständigheter som talar mot att överträdelsen är allvarlig är, så som bolaget anført, att åtgärder vidtogs omgående och att överträdelsen inträffade vid endast ett tillfälle. Beaktas ska även den ringa andelen otillåtna underåriga deltagare. Enligt kammarrättens bedömning är överträdelsen att anse som allvarlig trots omständigheterna som talar däremot. Detta särskilt med beaktade av syftet med aktuell bestämmelse. Det saknas därmed förutsättningar för en mindre ingripande åtgärd än återkallelse eller varning (jfr prop. 2017/18:220 s. 340).

Kammarrätten instämmer i underinstansernas bedömningar att i detta fall är varning en tillräckligt ingripande åtgärd.

#### *Frågan om sanktionsavgift*

Eftersom bolaget ska meddelas varning, får även en sanktionsavgift påföras. Sanktionsavgiften ska uppgå till högst tio procent av licenshavarens omsättning. Med hänsyn till förarbetenas utformning får, trots bolagets skäl för nettoomsättning, med omsättning avses bruttoomsättning (jfr prop. 2017/18:220 s. 235 och Spelinspektionens remissyttrande, 17Li1639). Endast omsättning från licenspliktig verksamhet enligt spellagen ska beaktas. Det innebär att hänsyn ska tas till om licenshavaren har licenser i andra länder eller driver annan typ av verksamhet (prop. 2017/18:220 s. 235). Det saknas stöd för att begränsa omsättningen på något annat sätt; exempelvis, så som bolaget anført, genom att endast beakta omsättning från vadhållningsverksamhet. Det saknas skäl att frånga Spelinspektionens uppskattning av omsättningen till 5 620 miljoner kr. Utgångspunkten måste

vara att uppgifter från Skatteverket ska läggas till grund för uppskattningen. Sanktionsavgiften ska därför uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 562 miljoner kr.

Spelinspektionen bestämde sanktionsavgiften till 5,5 miljoner kr. Förvaltningsrätten ändrade inte sanktionsavgiften. När sanktionsavgiftens storlek beslutas ska, enligt 19 kap. 15 § spellagen, särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Sanktionsavgiftens storlek ska ses som ett sätt att ytterligare gradera varningen. Också omständigheter som talar i mildrande riktning bör vägas in. Sådana omständigheter kan vara att licenshavaren snabbt upphör med överträdelsen sedan den påtalats av spelmyndigheten eller samarbetar väl med myndigheten under utredningen (prop. 2017/18:220 s. 236 och 352). Spelinspektionen och förvaltningsrätten beaktade den förmildrande omständigheten att bolaget omedelbart vidtog åtgärder. Även de förmildrande omständigheterna att överträdelsen inträffade vid endast ett tillfälle och den ringa andelen otillåtna underåriga deltagare ska påverka sanktionsavgiftens storlek. Kammarrätten, som i övrigt inte finner skäl att ifrågasätta sanktionsavgiftens storlek, bedömer därför att avgiften ska bestämmas till 4,5 miljoner kr. Överträdelsen är inte ringa eller ursäktlig eftersom sådana situationer huvudsakligen avser då förpliktelse av administrativ karaktär inte fullgörs i rätt tid (jfr prop. 2017/18:220 s. 201 och 352). Det har inte framkommit skäl för att överträdelsen kan anses ringa eller ursäktlig av någon likvärdig orsak. Inte heller i övrigt är sanktionsavgiften oskälig.

Sammanfattningsvis finns det skäl för varning och sanktionsavgift om 4,5 miljoner kr.

---

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

  
kammarrättsråd  
ordförande

  
kammarrättsråd  
referent

  
kammarrättsråd

  
kammarrättsfiskal  
föredragande

**KLAGANDE**

Betfair International plc, 502081-7515

Ombud: Advokat [REDACTED] och Advokat [REDACTED]  
[REDACTED]**MOTPART**

Spelinspektionen

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Spelinspektionens beslut den 26 juni 2019, dnr 19SI1210

**SAKEN**

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

**BAKGRUND OCH YRKANDEN**

Spelinspektionen beslutade den 26 juni 2019 att meddela Betfair International plc (nedan Betfair/bolaget) en varning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift om 5 500 000 kr. Som skäl för beslutet angavs huvudsakligen att bolaget erbjudit vadhållning på evenemang där en övervägande del av deltagarna var under 18 år när matchen spelades, och därmed brutit mot 8 kap. 2 § 2 spellagen och villkor i licensbeslutet.

Betfair yrkar i första hand att beslutet ska upphävas och i andra hand att beslutet ska ändras på så sätt att ett mildare ingripande än varning meddelas och att ingen, eller i vart fall en väsentligt lägre, sanktionsavgift tas ut.

Bolaget motsätter sig att målet ska återförvisas.

Spelinspektionen bestrider ändring av det överklagade beslutet. Inspektionen yrkar, för det fall att förvaltningsrätten bedömer att bruttoomsättningen inte ska ligga till grund för beräkningen av sanktionsavgiften, att målet ska återförvisas till myndigheten.

Vad parterna anfört framgår sammanfattningsvis nedan.

#### VAD PARTERNA ANFÖR

##### **Betfair**

*Innebörden av förbudet mot att erbjuda vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år*

Varken i själva lagtexten, förarbetena eller någon förordning från Spelinspektionen definieras uttrycken ”händelser” och ”deltagare”. Lagstiftaren har emellertid angett i förberedelserna att bestämmelsen motsvarar regeln i avsnitt 9.1b i Europarådets konvention om manipulering av idrottstävlingar. Baserat på denna regels ordalydelse är det tydligt att begreppet ”evenemang” i spellagen omfattar hela idrottstävlingar som är *utformade för* personer under 18 år och att termen inte fokuserar på enskilda matcher. I svensk fotboll borde det innebära att vadslagning på P18-serien omfattas av bestämmelsen, medan vadslagning på P19-serien (som inte är avsett för personer under 18 år) eller högre inte står i konflikt med regeln oavsett om enskilda matcher i serien skulle visa sig ha en majoritet av deltagare som är under 18 år. Spellagen är i stor utsträckning influerad av den danska spellagstiftningen, och den danska motsvarande regeln har tolkats på detta sätt.

Branschföreningen för onlinespel (BOS), som Betfair är medlem i, har skickat en skrivelse till Spelinspektionen där den redogjorde för sin tolkning av bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spellagen och efterfrågade en dialog angående tolkningen och genomförandet av den. Spelinspektionens svar på denna



innehöll inte någon ytterligare vägledning avseende tolkningen av bestämmelsen, och inspektionen har inte heller i övrigt erbjudit någon sådan.

Den tolkning av bestämmelsen som Spelinspektionen har gjort kommer att medföra ett flertal praktiska problem. Spelinspektionen synes även grunda sin bedömning på det mer omfattande begreppet ”händelser eller evenemang”. Eftersom begreppet händelse är mer omfattande än begreppet evenemang får detta till effekt att Spelinspektionen i sin tolkning och tillämpning av spellagen har vidgat tillämpningsområdet för 8 kap. 2 § 2. Spelinspektionen har dock inte rätt att vidga tillämpningsområdet för bestämmelsen på detta sätt genom att förena bolagets licens med ett sådant villkor eftersom inspektionen endast får förena licenser med villkor för hur spelverksamheten ska bedrivas. Det är alltså endast begreppet evenemang som ska ligga till grund för bedömningen av den påstådda överträdelsen.

Eftersom en enskild match inom P19-serien i fotboll inte är ett evenemang i spellagens mening saknas således rättslig grund för att utfärda en sanktion mot Betfair. Bestämmelsen är i detta avseende tydlig och inte tillämplig i detta fall. Det som skapar en osäkerhet kring hur bestämmelsen ska tolkas och tillämpas är istället uttalanden från Spelinspektionen om att olika typer av företeelser, som Betfair inte anser omfattas, faller inom ramen för bestämmelsen. Det av Spelinspektionen använda begreppet händelser är dock oklart och öppet för tolkning. Det kan även noteras att Spelinspektionen i senare meddelade beslut avseende vadhållning på enskilda spelare under 18 år har uttalat att det är oklart hur bestämmelsen och villkoret närmare ska tolkas, och Spelinspektionen synes således själv vara av uppfattningen att bestämmelsens och villkorets innebörd är oklar.

#### *Den påstådda överträdelsen*

Den 12 april 2019 lade Betfair upp ett erbjudande på sin hemsida om vadhållning på en U19-match samma dag. Eftersom ingen vadhållning

erbjöds under matchens gång togs erbjudandet ner när matchen startade. Betfair hade ingen anledning att tro att erbjudandet skulle kunna påstås strida mot villkoren i dess licens, eftersom det var en U19-match och inte en U18-match. Om bolaget hade haft anledning att räkna med att bestämmelsen skulle tolkas så att den inkluderade P19-serien hade man avstått från att erbjuda spel på matchen, eftersom man aldrig medvetet skulle göra något som strider mot dess licens. Det bör även noteras att bolaget inte tog några vad alls från svenska kunder på matchen.

#### *Vidtagna åtgärder*

Efter att Betfair fått information om Spelinspektionens tolkning av den aktuella bestämmelsen informerade bolaget Spelinspektionen om att man skulle installera en mekanism på webbplatsen som automatiskt blockerar all vadhållning på evenemang där det finns minsta risk för att den övervägande delen av deltagarna är under 18 år, med resultatet att det inte längre går att lägga vad hos Betfair på U19- U20- eller U21-matcher.

#### *Spelinspektionens handläggning m.m.*

Betfair gavs ingen möjlighet att yttra sig över det faktum att Spelinspektionen övervägde att vidta sanktioner mot bolaget. Bolaget gavs inte heller någon möjlighet att yttra sig över den finansiella grunden för Spelinspektionens uppskattning av dess omsättning. Detta avviker från den praxis som Spelinspektionen hade använt i tidigare övervakningsärenden där sanktionsavgifter har beslutats.

#### *Den påstådda överträdelsens allvarsgrad*

Även om man skulle komma till den slutsatsen att det strider mot spellagen att erbjuda vadhållning på P19-serien i fotboll kan det inte anses vara en så allvarlig överträdelse att erbjuda vadhållning på *en* match vid *ett* tillfälle att det motiverar utfärdandet av en varning och en hög sanktionsavgift. För det fall Betfair ska anses ha överträtt bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spellagen

genom att erbjuda spel på den aktuella matchen, vilket bolaget bestrider, borde överträdelsen anses vara ringa eller ursäktlig eftersom det råder oklarheter kring lagens innebörd och bolaget vidtagit rättelse. Spelinspektionen borde därför ha avstått från att utfärda någon sanktion.

Eftersom den påstådda överträdelsen åtminstone inte kan anses vara allvarlig hade Spelinspektionen inte rättslig grund för att utfärda en varning eller straffavgift, utan har istället varit begränsad till att besluta om förbud eller anmärkning. Baserat på fakta om den påstådda överträdelsen måste det i vart fall framstå som oskäligt att ta ut en sanktionsavgift.

#### *Omsättningen*

Spelinspektionen har likställt ”omsättning” med bruttoomsättning. Begreppet bör istället anses motsvara de totala insättningarna minus de totala utbetalningarna för den del av Betfairs verksamhet inom vilken den påstådda överträdelsen begicks, så kallad gross gaming revenue (GGR). Spelinspektionen synes ha ändrat sin inställning i denna fråga jämfört med den position inspektionen intog i sitt remissyttrande av Spellicensutredningens betänkande En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30). Det anges inte i spellagens förarbeten att det inte skulle vara den faktiska omsättningen som ska ligga till grund för beräkningen.

Eftersom den påstådda överträdelsen hänförde sig till Betfairs verksamhet under dess vadhållningslicens, och inte licensen för kommersiellt online-spel, borde dessutom endast omsättningen kopplad till denna del av Betfairs verksamhet i Sverige tas med i beräkningen.

Om den faktiska omsättningen, d.v.s. GGR, hade använts för beräkningen skulle Betfairs uppskattade omsättning för 2019 uppgått till drygt 89 miljoner kr om verksamhet under båda licenserna beaktats och drygt 76

miljoner kr om man bara beaktat omsättningen under vadhållningslicensen, istället för de drygt 5,6 miljarder kr som Spelinspektionen hävdar.

Bolaget ifrågasätter även Spelinspektionens uttalande om att man tagit hänsyn till skillnaden mellan brutto- och nettoomsättning genom att den beslutade sanktionsavgiften utgör en mycket liten procentandel av det största belopp den kunnat fastställas till. Bestämmelsen i 19 kap. 15 § spellagen ger inte Spelinspektionen utrymme att beakta en möjlig alternativ innebörd av begreppet omsättning, som den inte själv använt sig av. Den fastställda procentuella andel av omsättningen som sanktionsavgiften har satts till får, utifrån bestämmelsens lydelse, endast ge uttryck för Spelinspektionens uppfattning om graden av allvarlighet och längd på den aktuella överträdelsen.

Vad gäller Spelinspektionens inställning att målet ska återförvisas till myndigheten om förvaltningsrätten bedömer att det är nettoomsättningen som ska ligga till grund för bedömningen, så anser Betfair att den omständigheten att förvaltningsrätten gör en annan rättslig bedömning än myndigheten inte är ett godtagbart skäl för återförvisning. Spelinspektionen har haft tillgång till alla relevanta faktaomständigheter, och bolaget kan inte se vilka ytterligare utredningsåtgärder som skulle kunna behöva vidtas. Inte heller några andra kända förhållanden aktualiserar en återförvisning, utan en sådan skulle medföra att ett slutligt avgörande onödigt fördröjs.

#### *Sanktionsavgiftens storlek*

Baserat på sanktionsreglernas struktur och innehåll, den påstådda överträdelsens art och mycket begränsade omfattning och det faktum att sanktionsavgifter under alla förhållanden ska vara förenliga med principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet borde sanktionsavgiften i vart fall ha varit mycket lägre än den som beslutades av Spelinspektionen.

I likhet med andra mål som avgjorts av förvaltningsrätten borde Spelinspektionens beslutade sanktionsavgift sänkas betydligt, med hänsyn till att den där aktuella överträdelsen utgjordes av systematiska och allvarliga överträdelser, vilket bör jämföras med den nu aktuella överträdelsen även om överträdelserna gäller olika lagstiftningar.

#### *Övrigt*

Betfair påtalar att Spelinspektionen inte synes bestrida de sakomständigheter bolaget har anfört.

### **Spelinspektionen**

#### *Bestämmelsens syfte*

Att de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas är ett av spelagens syften. Sådana konsekvenser är bl.a. faran att minderåriga påverkas att manipulera resultatet av en match eller tävling, vilket i sin tur påverkar allmänhetens förtroende för kommersiella spel och för idrottsrörelsen.

#### *Betfairs överträdelse av licensvillkoret*

Betfair har brutit mot ett villkor i bolagets licensbeslut där det framgår att bolaget inte får erbjuda vadhållning på händelser eller evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år. Spelinspektionen får förena en licens med villkor för hur spelverksamheten ska bedrivas och anser att det aktuella villkoret avser just detta. Villkoret upprätthåller den begränsning som anges i 8 kap. 2 § spellagen och som syftar till att begränsa de negativa konsekvenserna av spelande.

Huruvida vadhållning skett på nu aktuella matcher ska inte beaktas vid bedömningen av om det skett en överträdelse. Redan vid erbjudandet av vadhållningen har bolaget överträtt villkoret i licensbeslutet och därmed har det uppkommit en risk att minderåriga utsätts för påverkan att manipulera

resultatet av en match eller händelser i en match. Bolaget kan inte heller på förhand veta om spel kommer att ske eller inte på en eventuell match.

#### *Överträdelsens allvar*

Huruvida vadhållning skett på de matcher där det erbjudits ska inte heller beaktas som en förmildrande omständighet, då det inte har någon påverkan på bolagets erbjudande av vadhållningen.

I spellagens förarbeten anges bl.a. att ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften, desto allvarligare är en överträdelse av den. Det aktuella villkoret upprätthåller en begränsning i spellagen som syftar till att begränsa de negativa konsekvenserna av spelandet och överträdelser av villkoret är att bedöma som allvarliga.

Spelinspektionen delar inte bolagets uppfattning att det finns förmildrande omständigheter som inspektionen inte har beaktat och som skulle medföra att den aktuella överträdelsen inte är att anse som allvarlig. Som redogjorts för ovan uppstår riskerna i och med erbjudandet av vadhållning, och huruvida integriteten i de aktuella evenemangen faktiskt har påverkats saknar därmed betydelse. Att bolaget efter att det uppmärksammats om överträdelsen tagit bort erbjudanden om vadhållning på U19-matcher har beaktats, då det i normalfallet inte kan anses vara en tillräcklig åtgärd att meddela en varning om en överträdelse fortgår vid tidpunkten för beslutet, utan det skulle i sådant fall bli fråga om en återkallelse. Rättelsen har alltså beaktats vid valet av lämplig sanktion.

#### *Villkorets tydlighet och innebörd*

Spelinspektionen delar inte bolagets uppfattning att villkoret är otydligt och att det ska beaktas vid bedömningen av överträdelsens allvar. Att villkoret genom att benämna evenemang även får anses omfatta matcher får anses

vara självklart. Denna tolkning står i överensstämmelse med lagens förarbeten.

Även vad som avses med övervägande del får anses självklart. Detsamma gäller att alla spelare som är anmälda som deltagare i matchen har en möjlighet att spela och därmed ska tas med i beräkningen av hur många spelare som är minderåriga. Att endast ta hänsyn till spelare som befinner sig på planen skulle innebära att syftet med villkoret förloras. Om ett bolag är osäkert på om vadhållning på ett evenemang bryter mot villkoret i licensen har det alltid en möjlighet att avstå från att erbjuda vadhållning.

En överträdelse av spellagen kan inte anses ursäktlig på den grunden att Spelinspektionen inte har gått ut med vägledning. Tillämpliga regler måste följas även om de kan tyckas svåra att tolka. Spelinspektionen har dock haft möten med branschorganisationerna och flertalet av dess medlemmar där inspektionen informerade om avsikten att prioritera tillsyn av tillhandahållande av vadhållning där majoriteten av deltagarna är under 18 år.

Vad gäller bolagets hänvisning till liknande reglering i andra jurisdiktioner vill Spelinspektionen förtydliga att den svenska lydelsen inte överensstämmer med den i Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott.

#### *Omsättningen och sanktionsavgiftens storlek*

Av spellagens förarbeten framgår att beräkningen av sanktionsavgiften ska grunda sig på årsomsättningen, vilket måste avse bruttoomsättningen och inte GGR. Spelinspektionen har mot denna bakgrund beräknat det högsta belopp som sanktionsavgiften kan fastställas till utifrån bolagets bruttoomsättning. Inspektionen är dock medveten om den stora skillnaden mellan GGR och bruttoomsättning i spelbranschen, och har tagit hänsyn till detta när nivån på sanktionsavgiften har beslutats.

Förvaltningsrätten har i andra mål bedömt att bruttoomsättningen ska ligga till grund för beräkningen av sanktionsavgiften. För det fall förvaltningsrätten nu inte bedömer att så är fallet bör målet återförvisas till myndigheten för att som första instans utreda och bedöma sanktionsavgiftens storlek.

Vidare framgår av spellagens förarbeten att den omsättning som ska beaktas endast är den som gäller verksamhet som är licenspliktig enligt spellagen. Utöver omsättning från utländsk verksamhet finns det dock inget stöd för att undanta en viss typ av verksamhet vid beräkningen av sanktionsavgift, och Spelinspektionen har därför beaktat omsättningen från bolagets licenspliktiga verksamhet enligt spellagen, d.v.s. omsättningen från både online-spel och vadhållning.

Spelinspektionen har uppskattat bolagets årsomsättning utifrån uppgifter som inhämtats från Skatteverket. Dessa uppgifter baseras på det underlag som redovisats av bolaget, och det har därför varit rimligt att vid beslutstillfället utgå från dessa. Mot denna bakgrund har Spelinspektionen bedömt att det var uppenbart onödigt att kommunicera dessa uppgifter med bolaget.

Den sanktionsavgift som beslutats står i proportion till överträdelsens karaktär och bolagets ekonomiska ställning.

#### *Övrigt*

Eftersom det aktuella målet endast rör tillhandahållande av vadhållning i lagsport där övervägande del av deltagarna var under 18 år, och inte vadhållning på individuella händelser, är vad bolaget anfört ifråga om sådana händelser inte relevanta.

Vad gäller Spelinspektionens ärendehantering så har bolaget gett möjlighet att inkomma med yttranden avseende överträdelsen. Efter att ha tagit del av



vad bolaget själva har uppgett har Spelinspektionen bedömt att utrednings-  
skyldigheten varit uppfylld. Kommunikeringskyldigheten gäller endast  
material som ligger till grund för beslutet, men myndigheten behöver inte  
kommunicera egna överväganden eller förslag till beslut.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

#### **Frågan i målet m.m.**

En licens för att tillhandahålla vadhållning får inte avse vadhållning på  
evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år (8 kap.  
2 § 2 spellagen). Det anges i Betfairs licensbeslut att vadhållning inte får  
erbjudas på händelser eller evenemang där den övervägande delen av  
deltagarna är under 18 år.

Fråga i målet är huvudsakligen om Betfair har agerat på ett sådant sätt att  
Spelinspektionen har haft skäl att meddela en varning och besluta om  
sanktionsavgift. Det är Spelinspektionen som har den primära bevisbördan  
för att omständigheterna är sådana att beslutad sanktion är påbjuden. De  
faktiska omständigheter som omgärdat de matcher 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**

Förvaltningsrätten bedömer, trots Betfairs invändningar, att det inte fram-  
kommit att Spelinspektionen har brustit på ett sådant sätt att det överklagade  
beslutet är behäftat med sådana formella brister att det bör upphävs. Det har  
inte funnits hinder för Spelinspektionen att besluta i sak, och det finns inte  
skäl att undanröja beslutet på den grunden. Inte heller är den aktuella  
bestämmelsen i spellagen så pass oklar att den inte ska tillämpas, vilket  
berörs vidare nedan. Förvaltningsrätten bedömer således 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 var materiellt korrekt.

**Innebörden av förbudet mot att erbjuda vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år**

Betfair har anfört att innebörden av bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spellagen har tolkats felaktigt av Spelinspektionen. Bolaget menar att den konventionsbestämmelse som motsvarar lagbestämmelsen inte omfattar detta fall och att lagen bör tolkas på samma sätt som den danska spellagstiftningen som man influerats av.

Förvaltningsrätten noterar att den nu aktuella bestämmelsen är mer långtgående än den återopade konventionsbestämmelsen (jfr prop. 2017/18:220 s. 124 f.) och att omfattningen av den sistnämnda således saknar betydelse för den nu aktuella frågan. Inte heller andra spellagstiftningar ska beaktas än den svenska, utan samma juridiska metod som annars ska användas vid bestämmandet av vad som utgör gällande rätt.

Den normalspråkliga innebörden av ”evenemang” är en tillställning eller en stor (organiserad) händelse, särskilt av kulturellt eller idrottsligt slag (se t.ex. Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien och Svenska Akademiens ordlista). Detta kan också jämföras med begreppet offentlig tillställning som återfinns i ordningslagen (1993:1617) för att bl.a. beskriva tävlingar i idrott och där varje fotbollsmatch har betraktats som en egen tillställning (se bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 4983-4990-13).

Även om begreppet evenemang inte har behandlats närmare i spellagen har inte framkommit något som talar för att man i spellagen har avsett något annat än vad som utgör den normalspråkliga innebörden, dvs. tillställning

eller en stor (organiserad) händelse. Tvärtom talar formuleringar i lagens förarbeten, där det bl.a. anges att bestämmelsen inte enbart träffar sporthändelser utan alla evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år (se prop. 2017/18:220 s.124 f.) liksom att bestämmelsen inte hindrar vadhållning på en seniormatch även om några spelare ännu inte fyllt 18 år (prop. 2017/18:220 s. 310), för att det är just denna innebörd som har avsetts. Förvaltningsrätten bedömer mot denna bakgrund och med beaktande av bestämmelsens syfte att det måste vara fråga om att både enskilda matcher och större evenemang omfattas av förbudet.

Ifråga om vilka deltagare som ska beaktas vid denna beräkning får omfattningen bestämmas av lagstiftningens syfte att motverka att ungdomar under 18 år utsätts för påverkan att manipulera spelet samt att kontrollen bör vara begränsad till de unga individer som genom sitt faktiska eller potentiella speldeltagande i matchen kan påverka utgången av densamma. Detta kan alltså omfatta både startspelare och övriga deltagare i truppen, d.v.s. de elva spelare som deltar från matchstart och anmälda ersättare, s.k. bänkspelare. Något annat skulle innebära att villkorets syfte går förlorat. Övriga aktörer på en match, så som domare, tränare eller annan personal som assisterar under matchen kan inte, enligt förvaltningsrätten, anses falla inom begreppet ”deltagare” då dessa inte vare sig är faktiska eller potentiella deltagare i själva evenemanget, d.v.s. i detta fall fotbollsmatchen.

#### **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 vadhållning på spel med deltagare under 18 år 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 begrepp, förstå att bestämmelsen exempelvis omfattar även enstaka matcher. 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 Betfair i övrigt anfört medför ingen annan bedömning.

#### **Har Betfair åsidosatt sina skyldigheter?**

Omständigheterna i målet är ostridiga såtillvida att Betfair, med den definition som angetts ovan, har erbjudit vadhållning på matcher där en övervägande del av deltagarna varit under 18 år och därigenom överträtt det aktuella villkoret i den givna licensen.

Vad bolaget anfört ifråga om Spelinspektionens möjlighet att utvidga det område inom vilket vadhållning får erbjudas medför mot denna bakgrund ingen annan bedömning ifråga om den i målet aktuella överträdelsen, och förvaltningsrätten finner därför inte anledning att vidare pröva denna väckta fråga.

#### **Hur allvarlig är Betfairs 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 utgått från att den omständigheten att Betfair har erbjudit vadhållning på matcher där en övervägande del av deltagarna var under 18 år i sig är att betrakta som en allvarlig överträdelse och anfört att de förmildrande omständigheterna i det aktuella fallet inte överväger allvaret i överträdelsen så att den ska anses vara ringa eller ursäktlig. Bolaget har invänt bl.a. att endast en överträdelse på en match inte bör anses vara en allvarlig överträdelse.

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 överträts, och vilken relevans denna kan anses ha för att lagens syften ska uppfyllas.

I förarbetena har som exempel på allvarliga överträdelser nämnts en överträdelse av kreditförbudet i 14 kap. 8 § eller när licenshavaren i andra fall bedriver verksamhet i strid med bestämmelserna om spelansvar (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.

Den aktuella överträdelserna 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 spellagens syften (jfr bl.a. prop. 2017/18:220 s. 89) 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 bedömningen.

Förvaltningsrätten noterar att Betfair enligt uppgift upphört med att erbjuda vadhållning på U21-serier skyndsamt efter att bolaget fått kännedom om risken att sådan skulle strida mot förbudet. Denna rättelse ska beaktas i förmildrande riktning (jfr prop. 2017/18:220 s.352). Att vadhållningen från Sverige inte har skett på den aktuella matchen är enligt förvaltningsrättens mening av mindre betydelse, då riskerna för påverkan uppstår i och med tillhandahållandet av vadhållning, även om ett omsatt belopp kan beaktas vid bedömningen av överträdelsernas allvar. Avsaknaden av indikatorer på att faktisk otillbörlig påverkan skett i den aktuella matchen har vidare, enligt

rättens mening, inte någon betydelse av vikt. Vad gäller andelen spelare över och under 18 år bör detta enligt förvaltningsrätten beaktas i förmildrande eller försvårande riktning i någon mån.

Mot bakgrund av lagstiftningens syfte gör förvaltningsrätten bedömningen att det, även med beaktande av de förmildrande omständigheterna i det aktuella fallet, är fråga om en allvarlig överträdelse. Vad bolaget anfört medför inte någon annan bedömning i denna del. Omständigheterna i det enskilda fallet beaktas dock även vad gäller valet av ingripande och storleken på en eventuell sanktionsavgift, vilket utvecklas nedan.

Den aktuella överträdelsen är alltså allvarlig, 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, trots att överträdelsen är allvarlig, det är tillräckligt med en varning. Inspektionen har då beaktat de förmildrande omständigheterna i det aktuella fallet. Varken en anmärkning eller någon annan mindre ingripande åtgärd än en varning är aktuell, då dessa är avsedda att användas vid mindre allvarliga överträdelser. Förvaltningsrätten finner därmed inte skäl att göra någon annan bedömning än Spelinspektionen.

#### **Ska en sanktionsavgift tas ut?**

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

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. Att det, enligt lagens ordalydelse, inte är ett krav att en sådan avgift tas ut medför ingen annan bedömning.

#### **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.

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. Även med beaktande av legalitetsprincipen, som särskilt gör sig gällande ifråga om förutsebarheten av vad som i relevant mening är att anse som ett straff, bedömer förvaltningsrätten att det är den av Spelinspektionen använda tolkningen av begreppet omsättning som ska tillämpas, alltså bruttoomsättningen.

Vad gäller Betfairs invändning om att endast omsättningen hänförlig till dess vadhållningslicens, och inte till licensen för kommersiellt onlinespel, bör beaktas så noterar förvaltningsrätten att det i lagens förarbeten (se prop. 2017/18:220 s. 235) anges att det, utifrån att många spelföretag kan tänkas ha licenser i andra länder, endast bör vara omsättningen av verksamhet som



är licenspliktig enligt spellagen som avses. Det saknas enligt rättens mening lagligt stöd att undanta vissa delar av sådan verksamhet som är licenspliktig enligt spellagen.

Spelinspektionen har, utifrån uppgifter från Skatteverket gällande Betfairs sammanlagda insatser för perioden januari–april, uppskattat bolagets årsomsättning under 2019 till 5 620 miljoner kronor före utbetalda vinster. Betfair har enligt ovan invänt mot användningen av denna definition av omsättning, men inte mot den uppskattning som gjorts av dess omsättning i sig. Förvaltningsrätten finner inte skäl att ifrågasätta den bedömning som gjorts, vilket innebär att sanktionsavgiften ska bestämmas till mellan 5 000 kr och 562 miljoner kronor.

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

Spelinspektionen uppger att bl.a. den stora skillnaden mellan GGR och bruttoomsättningen har vägts in vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek. Betfair ifrågasätter detta och menar att det inte är något som ska beaktas vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek. Förvaltningsrätten noterar att det visserligen inte framgår av spellagen att detta ska beaktas, men att det är en allmän princip 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.

Den sanktionsavgift Spelinspektionen beslutat uppgår till knappt en procent av den maximala avgift som kunnat beslutas. Mot bakgrund av både de försvårande och förmildrande omständigheter som angetts ovan, får detta

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). Det finns enligt förvaltningsrättens mening inte skäl att besluta om en lägre sanktionsavgift. Att frågan om sanktionsavgifters storlek reglerats på annat sätt i annan lagstiftning, vilket lett till en annan tillämpning i praxis, medför ingen annan bedömning.

#### **Förvaltningsrättens sammantagna bedömning**

Betfair har alltså överträtt förbudet mot att tillhanda vadhållning på evenemang där övervägande delen av deltagarna är under 18 år. Överträdelsen är allvarlig och det saknas skäl att avstå från ett ingripande. Spelinspektionen hade därför skäl för sitt beslut att meddela bolaget en varning. Det saknas skäl att avstå från att ta ut en sanktionsavgift i samband med denna varning, och den av Spelinspektionen beslutade avgiften får anses väl avvägd mot bakgrund av omständigheterna. Vad bolaget anfört i övrigt medför inte någon annan bedömning. Överklagandet ska därmed avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

██████████

Rådman

I avgörandet har nämndemännen ██████████ och ██████████  
██████████ deltagit. Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien ██████████  
██████████