



Lotterinemnda

Side 1 av 6

Vedtak i Lotterinemnda 29. november 2017

Sak

2017046 Entercash Ltd og European Gaming & Betting Association (EGBA) - klage over vedtak med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner av innskudd og gevinst til og fra utenlandske pengespill på nett

Til stede: Leder Elisabeth Wittemann, medlem Åse Gustavsen og medlem Ingjald Sørhøy

Sakens bakgrunn

Lotteritilsynet varslet 15. mars 2017 at de ville fatte vedtak overfor norske banker og finansinstitusjoner med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner av innskudd og gevinst til og fra utenlandske pengespill på nett. Vedtaket ville ramme totalt syv kontonumre, hvorav fem tilhørte utenlandske betalingsformidlingsselskaper (Entercash, Worldpay, Earthport, Inpay og Trustly) og to tilhørte utenlandske pengespillselskaper (Mangas Gaming og Staycool). Frist for å komme med innsigelser ble satt til 24. mars 2017.

Lotteritilsynet sendte i forkant av varselet ut et informasjonsskriv til de fem utenlandske betalingsformidlingsselskapene hvor det ble redegjort for det norske regelverket, og at Lotteritilsynet hadde avdekket at selskapene formidlet penger fra utenlandske pengespill til nordmenn i strid med norsk lov. Selskapene ble også oppfordret til å skille ut eventuell lovlig virksomhet på separate kontoer for å unngå at det varslede vedtaket skulle ramme lovlig virksomhet.

Det varslede vedtaket ble fattet 29. mars 2017 og iverksettelsesdato ble satt til 24. april 2017.

Etter klager 21. april fra Wordplay, 4. mai fra Earthport og 10. mai 2017 fra Inpay, endret Lotteritilsynet vedtaket for disse tre kontoene fordi selskapene kom med ny informasjon om at de hadde fått på plass tiltak for å hindre pengespilltransaksjoner til nordmenn.

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig påklaget vedtaket 24. april 2017 på vegne av det maltesiske betalingsformidlingsselskapet Entercash Ltd. og foreningen European Gaming & Betting Association (klager). Klagen er rettet til klageinstansene Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Lotterinemnda. Klager har også påklaget vedtaket til EFTAs overvåkningsorgan, ESA.

Klager hevder at Lotteritilsynets vedtak er ugyldig, og har anført to ugyldighetsgrunner. For det første anføres det at vedtaket mangler tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag. Derest er det



Lotterinemnda

Side 2 av 6

anført at vedtaket er i strid med EØS-avtalen art. 36 og betalingstjenestedirektivet 2007/64/EF. Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.

Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket. Lotterinemnda mottok klagen med Lotteritilsynets innstilling 27. juni 2017.

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig innga ytterligere merknader på vegne av klagerne i brev 12. juli 2017.

Kulturdepartementet avgjorde klagesaken som gjelder vedtakets gyldighet etter pengespillovgivningen, i vedtak 25. oktober 2017. Klagen ble ikke tatt til følge. I Landbruks- og matdepartementets vedtak 15. november 2017 ble heller ikke klagen som gjelder vedtakets gyldighet etter totalisatorlovgivningen, tatt til følge.

Lotterinemnda har fått opplyst av ansvarlig saksbehandler i ESA at klagen til ESA ikke er ferdigbehandlet.

Det rettslige grunnlaget

Det følger av lotteriloven § 7 at det er forbudt å tilby, markedsføre og formidle lotteri som ikke har tillatelse i Norge. Av § 11 fremgår det at betalingsformidling av innsats og gevinst til lotteri som ikke har tillatelse i Norge, er forbudt.

Betalingsformidlingsforskriften er gitt med hjemmel i lotteriloven § 11, totalisatorloven § 3 første ledd og pengespilloven § 2. Klage over vedtak truffet med hjemmel i disse lovene, behandles av ulike klageorgan.

Det følger av betalingsformidlingsforskriften § 4 første ledd at "[d]et er forbudt for virksomheter som nevnt i § 3 å formidle betaling av innsats og gevinst i pengespill som ikke har tillatelse i Norge." Av § 4 tredje ledd fremgår det at Lotteritilsynet ved forskrift eller enkeltvedtak kan "gi pålegg til virksomheter som nevnt i § 3, om å avvise elektroniske betalingstransaksjoner til og fra entydig bestemte kontonumre."

Virksomheter som er nevnt i § 3 er "banker, finansieringsforetak, betalingsforetak, e-pengeforetak, filialer i Norge av utenlandske kredittinstitusjoner og betalingsforetak, samt andre som yter betalingstjenester i Norge."

Det følger av EØS-avtalen art. 36 at "[i]nnen rammen av bestemmelsene i denne avtale skal det ikke være noen restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innen avtalepartenes territorium for statsborgere i en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat som har etablert seg i en annen av EFs medlemsstater eller EFTA-stat enn tjenesteytelsens mottager."



Lotterinemnda

Side 3 av 6

Av forvaltningsloven § 34 følger det at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye opplysninger. I dette ligger at klageinstansen fullt ut kan prøve både rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie skjønn. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Lotterinemndas vurdering

Klagen gjelder Lotteritilsynets vedtak overfor norske banker og finansinstitusjoner med pålegg om å avvise all betalingsformidling av innskudd og gevinst til og fra konkret angitte kontonumre. Vedtaket er direkte rettet mot norske banker og finansinstitusjoner. Entercash Ltd. har en vesentlig og konkret interesse i utfallet av saken gjennom å være eier av det ene kontonummeret betalingsforbudet rammer, og Lotterinemnda legger derfor til grunn at Entercash Ltd. har rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28.

European Gaming & Betting Association (EGBA) er slik Lotterinemnda forstår det en interesseorganisasjon som representerer spilloperatører på internett og har som formål å sikre et regulert og konkurransepreget marked for pengespill i det indre marked. Nemnda legger til grunn at saken berører interessene til en større del av organisasjonens medlemmer, og finner at også EGBA har rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28.

Lotteritilsynet skriver i innstillingen 26. juni 2017, side 1, fjerde avsnitt, at "Entercash formidler betaling for pengespill for pengespillselskap som kan ha både lotteri regulert i lotteriloven (f.eks. nettpoker), pengespill regulert i pengespilloven (...) og spill på hest regulert i totalisatorloven." Tilsynet legger til grunn at de midlene som rammes av forbudet, primært stammer fra ulovlige pengespill på nett regulert i pengespilloven og hvor Kulturdepartementet er klageorgan. Nemnda forstår det slik at omfanget av midler som knytter seg til ulovlige lotterier, er noe usikkert, men legger til grunn at det ikke kan utelukkes at midler fra ulovlige lotterier er omfattet. Lotterinemndas behandling av klagen er begrenset til å vurdere vedtakets gyldighet ut fra reglene i lotteriloven § 11 og betalingsformidlingsforskriften. Hjemmelsgrunnlaget er imidlertid det samme som for de to øvrige klageinstansene.

Det første spørsmålet er om lotteriloven § 11 jf. betalingsformidlingsforskriften § 4 ga Lotteritilsynet tilstrekkelig hjemmel til å fatte vedtaket.

Klager anfører at bestemmelsen i betalingsformidlingsforskriften § 4 første ledd bare gir hjemmel til å fatte vedtak med pålegg om å avvise transaksjoner til og fra kontonumre som tilhører spillselskaper, da det ifølge klager kreves en slik direkte tilknytning for å kunne anse



Lotterinemnda

Side 4 av 6

betalingstransaksjonen som "betaling for innsats og gevinst i pengespill som ikke har tillatelse i Norge."

Det følger av lotteriloven § 7 at det er forbudt å tilby, markedsføre og formidle lotteri som ikke har tillatelse i Norge. Av § 11 fremgår det at betalingsformidling av innsats og gevinst til lotteri som ikke har tillatelse i Norge, er forbudt. Forbudet i lotteriloven § 11 jf. betalingsformidlingsforskriften § 4, er en presisering av at det generelle forbudet mot pengespill også omfatter betalingsformidling. Et uttalt formål med forbudet er å sikre effektiv håndheving av lotteri- og pengespillregelverket og § 11 fikk derfor en generell utforming. Det vises til Ot.prp. nr. 80 (2007-2008) side 24:

"Departementet viser til at betalingsformidling for pengespill i mange tilfeller vil være nært knyttet til selve formidlingen av pengespillene, som for eksempel ved bruk av pengespillkommisjonærer som opptre direkte på vegne av pengespillselskapene. Hvis de aktuelle pengespillene i slike tilfeller ikke har norsk tillatelse, vil det som regel ikke være tvil om at den aktiviteten kommisjonæren driver, regnes som formidling av ulovlige pengespill. Departementet finner det ikke hensiktsmessig å begrense en bestemmelse om betalingsformidling for pengespill til en bestemt type formidlingsmåte eller -teknologi for pengespillene. Departementet ønsker derfor at presiseringen i lovforslaget har en generell utforming tilnærmet den i høringsforslaget.

I lovteksten i høringsnotatet var det presisert at både formidling av innsats og gevinst til eller fra pengespill uten norsk tillatelse, ville omfattes."

Lotterinemnda er ikke enig i at bestemmelsens ordlyd begrenser Lotteritilsynets kompetanse på den måten klager anfører. Det avgjørende er om midlene stammer fra innsats og gevinst i pengespill som ikke har tillatelse i Norge, ikke hvem som formidler betalingen. Det fremgår videre av forskriften § 4 tredje ledd at Lotteritilsynet kan gi pålegg om å avvise betalingstransaksjoner "til og fra entydig bestemte kontonumre". Ordlyden begrenser dermed ikke Lotteritilsynet på en slik måte at vedtakene kun kan rette seg mot kontoer som tilhører spillerselskap.

Lotterinemnda er på denne bakgrunn enig med Lotteritilsynet i at det ikke er avgjørende om midlene overføres direkte til/fra spillerselskapenes kontoer, eller går via en betalingsformidler, så fremt betalingstransaksjonene som rammes faktisk stammer fra betaling for innsats og gevinst i ulovlige pengespill.

Lotterinemnda kommer etter dette til at Lotteritilsynet har tilstrekkelig hjemmel til å fatte det aktuelle vedtaket.

Klager har videre anført at vedtaket er ugyldig fordi det er i strid med EØS-avtalen art. 31 og 36, og betalingstjenestedirektivet som er tatt inn i EØS-avtalens vedlegg IX.



Lotterinemnda

Side 5 av 6

Lotteri- og pengespilltjenester er ikke harmonisert innen EU/EØS-området, og det finnes dermed ikke særskilte EU/EØS-rettslige regler for reguleringen av denne type virksomhet. Det følger imidlertid av rettspraksis fra både EU-domstolen og EFTA-domstolen at nasjonale myndigheter, når det følger av kulturelle særegenheter mv., er tilstått stor frihet med hensyn til valg av mål og midler i pengespillsektoren, selv når dette medfører restriksjoner på de fire frihetene, jf. EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-03/06 (Ladbrokes Ltd.) premiss (42). Restriksjonene må imidlertid være egnet til å nå det angitte formål for lovgivningen og tiltaket må fremstå som nødvendig og proporsjonalt.

Norsk Tippings enerett til å tilby enkelte spill og lotterier er en restriksjon på den frie bevegeligheten av tjenester, samt etableringsretten, jf. EØS-avtalen artikkel 31 og 36. Enerettsmodellen er imidlertid akseptert av EFTA-domstolen, og anses for å være i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, jf. Prop. 13 L (2015-2016) punkt 3.5, se også EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-03/06 (Ladbrokes Ltd.) premiss (83).

Forbudet mot betalingsformidling for pengespill som ikke har tillatelse i Norge, er etter Lotterinemndas syn en aksessorisk følge av den lovlig etablerte restriksjonen som ligger i enerettsmodellen. En slik tilnærming er også lagt til grunn i EFTA-domstolens sak E-03/06 (Ladbrokes Ltd.) premiss (83). Nemnda viser også til departementets vurdering av forholdet til EØS-rettslige forpliktelser i Ot.prp. nr. 80 (2007-2008) side 26.

Betalingstjenestedirektivet regulerer adgangen til å tilby betalingstjenester innenfor EØS-området. Det påklagede vedtaket rammer ikke adgangen til å tilby betalingstjenester generelt, men utelukkende formidling av midler som stammer fra ulovlige pengespill. Dette er ikke i strid med direktivet.

Klager har videre anført at Lotteritilsynets vedtak vil ramme virksomhet som ikke henger sammen med ulovlige pengespill, og hevder at vedtaket av den grunn er uforholdsmessig inngripende.

Lotteritilsynets vedtak omfatter bare formidling av innskudd og gevinst til og fra utenlandske pengespill. Det rammer ikke all betalingsformidling og er ikke til hinder for at Entercash for øvrig kan drive lovlig virksomhet i Norge. Nemnda kan ikke se at vedtaket er i strid med det EØS-rettslige proporsjonalitetsprinsippet.

Når det gjelder klagers anførsler om at Lotteritilsynets vedtak verken er egnet til eller nødvendig for å redusere spillavhengighet, har klager vist til Lotteritilsynets egen evalueringsrapport fra 2012, hvor det fremgår på side 15 at "en omfattende sperre på kontonummer ikke vil ha en stor effekt."



Lotterinemnda

Side 6 av 6

Hensynet til å bekjempe spilleavhengighet og hensynet til å bekjempe kriminalitet og misligheter, samt mer generelt forbrukervernhensyn og beskyttelse av samfunnsordenen, er blant hensynene som kan tjene til å rettferdiggjøre restriksjoner på etableringsretten og adgangen til å yte tjenester jf. EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-03/06 (Ladbrokes Ltd.) premiss (44).

Lotterinemnda kan ikke se at det konkrete tiltaket om å avvise betalingstransaksjoner fra bestemte kontonumre ved innskudd og gevinster til og fra utenlandske pengespill, går utover de hensyn som EFTA-domstolen i sin praksis har anerkjent som hensyn som kan begrunne en restriksjon. Lotterinemnda legger til grunn at vedtaket er egnet til, og nødvendig for, å nå det lovfestede formålet om å redusere de negative konsekvensene av spill. Det vises for øvrig til Lotteritilsynets innstilling på side 11 flg.

Nemnda kommer etter dette til at vedtaket ikke er i strid med EØS-avtalen.

Konklusjon

Lotterinemnda har kommet til at vedtaket har tilstrekkelig hjemmel og ikke er i strid med Norges EØS-rettelige forpliktelser. Vedtaket opprettholdes.

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.