



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 15. april 2021

Sak

2020/0563 Kserol PLC - klage over vedtak med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner av innskudd og gevinst til og fra utenlandske pengespill på nett

Til stede: Leder Martin Hennig, medlem Shabneet K. Bains og varamedlem Elisabet Ekberg

Sakens bakgrunn

Lotteritilsynet varslet 23. mars 2020 at tilsynet 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 tre kontonumre tilhørende selskapet Kserol PLC (klager). Kserol PLC ble satt som kopimottaker ved sin postadresse på Malta. Det ble gitt en frist på tre uker for å inngi tilbakemeldinger. Lotteritilsynet mottok ingen innsigelser til varselet.

Den 14. april 2020 sendte Lotteritilsynet et tilleggsvarsel til norske banker og finansinstitusjoner knyttet til tre andre kontonumre eid av klager. Brevet ble sendt i kopi til klager.

Det varslede vedtaket ble fattet 24. april 2020. Vedtaket ble sendt i kopi til klagers postadresse. Da Lotteritilsynet fikk beskjed fra posten om at post ikke ble levert til Malta, ble vedtaket sendt per e-post til e-postadressen Epress@kindredgroup.com. Klager mottok ikke denne e-posten da adressen ikke var riktig, men klager har opplyst å ha gjort seg kjent med vedtaket 6. mai 2020.

Klager påklaget vedtaket 15. mai 2020. Klagen er oversendt til klageinstansene Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Lotterinemnda.

Klager anfører at Lotteritilsynets vedtak er ugyldig fordi det er i strid med EØS-avtalen artikkel 36 og 40. Det anføres at det aktuelle vedtaket er en restriksjon på klagers frihet til å tilby tjenester og overføre kapital, og at restriksjonen ikke er proporsjonal. Det vises til at den norske enerettsmodellen ikke lenger oppfyller vilkårene for unntak begrunnet i reelle allmenne hensyn. Den norske pengespillpolitikken oppfyller ikke kravet til konsistens under proporsjonalitetstesten. Klager viser også til at Lotteritilsynet ikke har kontaktet klager før vedtak ble truffet. Klager ber videre om at Lotteritilsynet, alternativt klageorganet, gir utsatt iverksettelse.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

Lotteritilsynet avsto klagers anmodning om utsatt iverksettelse av vedtaket i brev datert 27. mai 2020.

Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak og har oversendt klagen til Lotterinemnda for behandling. Lotteritilsynet oversendte klagen med innstilling til Lotterinemnda 30. juni 2020.

Det rettslige grunnlaget

Det følger av lotteriloven § 6 første ledd at det er forbudt å avholde lotteri uten tillatelse. Lotteriloven § 11 lyder som følger:

"Med unntak for lotterier som nevnt i § 7, er det forbudt å drive markedsføring eller formidling av lotterier som ikke er gitt tillatelse etter § 6 annet ledd. Som formidling av lotterier uten tillatelse regnes blant annet betalingsformidling av innsats og gevinst i slike lotterier. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om omfanget og gjennomføringen av betalingsformidlingsforbudet."

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 "Det er forbudt for foretak som yter betalingstjenester i Norge å yte betalingstjenester ved innskudd til, og utbetaling fra pengespill som ikke har tillatelse i Norge."

Forbudet gjelder "både betalingstransaksjoner til og fra pengespillselskap som ikke har tillatelse i Norge og betalingstransaksjoner til og fra andre foretak som formidler betalingstransaksjoner på vegne av pengespillselskap som ikke har tillatelse i Norge."

Av § 4 tredje ledd fremgår det:

"Lotteritilsynet kan ved enkeltvedtak gi pålegg til foretak som yter betalingstjenester ved innskudd til og utbetaling fra pengespill som ikke har tillatelse i Norge, om å avvise betalingstransaksjoner identifisert med:

1. Kontonummer til pengespillselskap som gjennomfører betalingstransaksjoner eller andre foretak som gjennomfører betalingstransaksjoner på vegne av pengespillselskapet, eller
2. Navn på pengespillselskap som gjennomfører betalingstransaksjoner eller andre foretak som gjennomfører betalingstransaksjoner på vegne av pengespillselskapet."

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."

Av EØS-avtalen artikkel 40 fremgår det:

"Innen rammen av bestemmelsene i denne avtale skal det mellom avtalepartene ikke være noen restriksjoner på overføring av kapital tilhørende personer bosatt i EFs medlemsstater eller EFTA-statene og ingen forskjellsbehandling på grunn av partenes nasjonalitet, bosted eller stedet for kapitalanbringelsen. Vedlegg XII inneholder de bestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre denne artikkel."

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

Innledning

Kserol PLC sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak om 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.

Lotteritilsynet skriver i innstillingen 30. juni 2020, side 1, fjerde avsnitt:

«Vi sender klagen til alle tre klageorganene fordi Kserol PLC formidler betaling for pengespill for pengespillselskap som kan ha både lotteri regulert i lotteriloven (f.eks. nettpoker), pengespill regulert i pengespilloven (f.eks. oddsspill, kasinospill) og spill på hest regulert i totalisatorloven. Slik vi ser det er nok det største transaksjonsvolumet som Kserol PLC formidler til nordmenn, pengespill på nett regulert i pengespilloven.»

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.

Lotterinemnda legger videre til grunn at avgjørelsen "direkte gjelder" klager og at klager derfor er part i saken og kan påklage vedtaket, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd jf. § 2 første ledd bokstav e.

Anførsel om utilstrekkelig bevisgrunnlag

Kserol PLC viser til at vedtaket er basert på tipsinformasjon om at selskapet gjennomfører betalingsformidling for pengespill på nett, og at tilsynet ikke har tatt

kontakt med selskapet. Lotterinemnda forstår dette som en anførsel om manglende bevisgrunnlag og manglende kontradiksjon. Anførselen om manglende bevisgrunnlag behandles først.

I vedtaket har Lotteritilsynet redegjort for at tilsynet har mottatt tipsinformasjon fra banker om at klager gjennomfører betalingsformidling for pengespill på nett som ikke har tillatelse i Norge. Det vises til at klager er heleid av pengespillkonsernet Kindred Group PLC som også eier selskapet Trannel International Limited. Trannel International Limited står bak pengespillsider som unibet.com, mariacasino.com, bingo.com og storspiller.com hvor det tilbys pengespill uten tillatelse rettet mot nordmenn. Lotteritilsynet har truffet vedtak med pålegg om stans av de aktuelle spilltilbudene. Videre skriver Lotteritilsynet at tilsynet nylig traff vedtak som omhandlet selskapet Lucisbit Limiteds betalingsformidling, som også er eid av konsernet Kindred Group PLC. Ifølge tipsinformasjon ser Kserol PLC ut til å ha overtatt pengespilltransaksjoner etter at Lotteritilsynet sendte forhåndsvarsel til Lucisbit Limited. Tilsynet viser også til at informasjon fra Valutaregisteret viser et betydelig omfang transaksjoner fra klager til privatpersoner i Norge.

Etter Lotterinemndas syn har Lotteritilsynet i vedtaket sannsynliggjort at klagers konto er benyttet til betalingsformidling knyttet til pengespill.

I innstillingen har Lotteritilsynet dessuten utdypet grunnlaget for vedtaket. Her fremgår det at tipsene med informasjon fra flere banker var fra tipsfunksjonen på deres nettside med en kort beskrivelse av at bankene hadde avvist pengespilltransaksjoner med informasjon om selskapet Kserol PLC og kontonumrene til selskapet. Den ene banken opplyste også at kunden spiller hos utenlandske spillselskaper. De samme bankene har også gitt tilsynet tips med informasjon om andre selskap som formidler pengespilltransaksjoner flere ganger tidligere.

Lotterinemnda har mottatt underlagsdokumentasjon fra Lotteritilsynet, herunder tips fra en bank der tipseren skriver at kunden spiller hos utenlandske spillselskaper og at betalingsformidler er klager. Lotterinemnda har også mottatt utskrifter fra Valutaregisteret som bekrefter Lotteritilsynets informasjon. Nemnda legger til grunn at dette underbygger at Lotterinemnda har bygget på et korrekt og tilstrekkelig faktisk grunnlag. Klager har blitt forespurt om klager ønsker innsyn i dokumentasjonen, men har ikke kommet tilbake til nemnda om dette.

Etter dette kan Lotterinemnda ikke se at vedtaket bygger på et mangelfullt faktisk grunnlag.

Anførsel om at vedtaket er i strid med EØS-avtalen artikkel 36 og 40

Klager anfører at Lotteritilsynets vedtak er ugyldig fordi det er i strid med EØS-avtalen artikkel 36 og 40. Det anføres at det aktuelle vedtaket er en restriksjon på klagers frihet til å tilby tjenester og overføre kapital, og at restriksjonen ikke er proporsjonal.

Det følger av Lotteritilsynets innstilling at tilsynet ikke har sett noen grunn til å redegjøre nærmere for om vedtaket er i tråd med EU/EØS-regelverket. Tilsynet har lagt til grunn at vedtaket er i tråd med lotteriloven, pengespilloven, totalisatorloven og forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse, og at det norske lotteri- og pengespillregelverket er i samsvar med EØS-retten.

Lotterinemnda viser til at det er slått fast i EU-domstolens avgjørelse i sak C-258/08, premiss 50, at ved anvendelsen av regelverk for spill, kreves det ikke at nasjonale domstoler avgjør i hver enkelt sak hvorvidt det aktuelle tiltaket som er ment å sikre overholdelse av dette regelverket, er egnet og proporsjonalt. Det er tilstrekkelig at tiltaket er nødvendig for å sikre regelverkets effektivitet og at det ikke kommer med tilleggsrestriksjoner utover det som allerede følger av regelverket som sådan.

Lotteritilsynet har i vedtaket redegjort for lovgrunnlaget i lotteriloven, pengespilloven, totalisatorloven og forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse. Videre har tilsynet redegjort for sin vurdering av hvorfor betalingsformidling av innsats og utbetaling i pengespill til og fra de aktuelle kontonumrene vil være ulovlig etter ovennevnte rettslige grunnlag.

Det er under enhver omstendighet ikke tvilsomt at vedtaket med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner til og fra utenlandske pengespill på nett hva gjelder et kontonummer tilhørende Kserol PLC er nødvendig for å håndheve betalingsformidlingsforskriften § 4. Det er også Lotterinemndas vurdering at vedtaket er nødvendig for å opprettholde enerettsmodellen. Enerettsmodellen innebærer at Norsk Tipping har enerett til å tilby enkelte spill og lotterier i Norge. Lotterinemnda har tidligere slått fast at forbudet mot betalingsformidling for pengespill som ikke har tillatelse i Norge, er en aksessorisk følge av den lovlig etablerte restriksjonen som ligger i enerettsmodellen, jf. Lotterinemndas vedtak i sak 2017/46. En slik tilnærming er også lagt til grunn i EFTA-domstolens sak E-03/06 (Ladbrokes Ltd.) premiss (83).

Lotterinemnda viser videre til en avgjørelse fra ESA, EFTAs overvåkningsorgan, av 15. februar 2011 om lukking av fem klagesaker mot Norge om betalingsformidlingsforbudet. Her konkluderte ESA med at betalingsformidlingsforbudet ikke var i strid med artikkel 36 i EØS-avtalen om fri bevegelighet av tjenester, under henvisning til statenes vide skjønnsmargin til å ha lovgivning som beskytter forbrukerne mot pengespill. ESA anså videre betalingsformidlingsforbudet proporsjonalt og egnet til å oppnå formålet. ESA viser til denne avgjørelsen i en nyere avgjørelse av 8. juli 2020 om lukking av klagesak mot Norge om betalingsformidlingsforbudet.

I sistnevnte sak hevdet klagerne at Lotteritilsynets håndheving av betalingsformidlingsforbudet, gjennom brev til norske banker og finansinstitusjoner om å avvise pengespilltransaksjoner, samt et senere pålegg om å avvise pengespilltransaksjoner, var i strid med EØS-avtalen artikkel 36 og 40 samt betalingstjenestedirektivet. ESA kom til at brevet og pålegget til bankene fra Lotteritilsynet ikke var i strid med EØS-regelverket og at tiltaket var

proporsjonalt. ESA la særlig vekt på at Lotteritilsynet hadde tatt forholdsregler for å sørge for at tiltaket ikke gikk lenger enn nødvendig. Tilsvarende gjør seg gjeldende i vår sak, ettersom Lotteritilsynet har begrenset vedtaket til å gjelde "betalingsformidling av pengespill" til og fra bestemte kontonumre.

Klager anfører at den norske enerettsmodellen ikke kan sies å oppfylle vilkårene for unntak begrunnet i reelle allmenne hensyn som kan rettferdiggjøre unntak fra EØS-avtalen og at den norske pengespillpolitikken ikke tilfredsstiller kravene til konsistens under proporsjonalitetstesten.

I den nevnte saken fra EFTA-domstolen, E-03/06 (Ladbrokes Ltd.), har domstolen anerkjent at hensynene som ligger til grunn for den norske pengespillpolitikken kan tjene til å rettferdiggjøre restriksjoner på etableringsretten og adgangen til å yte tjenester. På bakgrunn av den rådgivende uttalelsen kom Oslo tingrett i dom 3. oktober 2008 til at Kulturdepartementets avslag på Ladbrokes' søknad om etablering og markedsføring av pengespill over landegrensene, ikke var i strid med EØS-avtalen artikkel 31 eller 36. Enerettsmodellen ble nøye gjennomgått i avgjørelsen, og retten kom til at den ikke forfulgte profittmaksimerende hensyn, men snarere bygget på legitime offentlige interesser. Retten la til grunn at enerettsmodellen var et egnet virkemiddel til å nå disse hensynene på en systematisk og sammenhengende måte, og at alternative reguleringsregimer som lisensordninger ikke vil sikre det tilsiktede beskyttelsesnivået. Enerettsmodellen var derfor også nødvendig.

Klager viser til at enerettsmodellen har gjennomgått en betydelig utvikling etter disse avgjørelsene og at et lisensieringssystem vil være mindre inngripende og mer effektivt.

Enerettsmodellen har imidlertid også blitt vurdert opp mot EØS-retten i Oslo tingretts dom av 25. oktober 2019 (Norsk Lotteri). Tingretten kom her til at Kulturdepartementets avslag på Norsk Lotteris søknad om konsesjon til å formidle pengespill i Norge ikke var i strid med EØS-avtalen artikkel 31 eller 36. Oslo tingrett vurderte det slik at enerettsmodellen også i dag bygget på legitime hensyn, og at den var egnet til å ivareta de offentlige interessene på en systematisk og sammenhengende måte og nødvendig for å nå det tilsiktede beskyttelsesnivået.

I EU-domstolens sak C-347/09 *Dickinger* har domstolen lagt til grunn at medlemsstatene står fritt til helt eller delvis å forby pengespill, og kan med rette legge til grunn at en enerettsmodell er det eneste tilstrekkelige virkemiddelet for å oppnå formålene med nasjonal pengespillpolitikk der det tilsiktes et særlig høyt beskyttelsesnivå. Det er på det rene at den norske staten tilsikter et særlig høyt beskyttelsesnivå, noe regelverket og kontrollen knyttet til Norsk Tipping viser.

Lotterinemnda har på denne bakgrunn lagt til grunn at staten ikke trenger å bevise at det tilsiktede beskyttelsesnivået ikke kan oppnås under en lisensmodell. Lotterinemnda er uansett av den oppfatning at en lisensmodell ikke vil være like effektiv som enerettsmodellen hva gjelder beskyttelsesnivå. Dette er også lagt til grunn i Oslo tingretts dom av 25. oktober 2019.

Klager anførsel om at vedtaket er i strid med EØS-avtalen artikkel 36 og 40 fører dermed ikke frem.

Anførsel om manglende kontradiksjon

Til sist behandler Lotterinemnda det som tolkes som en anførsel om manglende kontradiksjon. Lotterinemnda er kjent med at det har vært problemer med postgangen til Malta i perioden før vedtak i saken ble truffet og at det er uvisst for nemnda hvorvidt klager mottok varselet før vedtak ble truffet. Nemnda bemerker i denne forbindelse at klagers adgang til kontradiksjon i saken må regnes for å være ivaretatt i og med at klager har fått mulighet til å fremme sine synspunkter under klagesaksbehandlingen. Se til sammenligning Sak 2020/562, hvor Lotterinemda fant at klagers rett til kontradiksjonsadgang var tilstrekkelig ivaretatt under klagesaksbehandlingen.

Konklusjon

Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at tilsynets vedtak skal opprettholdes.

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dokumentet er godkjent elektronisk