



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 21. september 2021

Sak

2021/1054 MIR Limited UK Ltd - klage over vedtak med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner

Til stede: Leder Martin Hennig, medlem Elisabet Ekberg og varamedlem Merete Tollefsen

Sakens bakgrunn

Lotteritilsynet varslet 23. september 2020 at de ville fatte vedtak overfor norske banker og finansinstitusjoner med pålegg om å avvise all betalingsformidling av pengespill ved innskudd og utbetaling til og fra et kontonummer tilhørende selskapet MIR Limited UK Ltd (klager). Klager ble satt som kopimottaker av varselet. Det ble gitt en frist på tre uker for å inngi tilbakemeldinger. I tillegg sendte Lotteritilsynet et brev til klager der det ble informert om varselet og om det norske regelverket på området.

Klager innga kommentarer til varselet i brev av 22. oktober 2020. Det ble bedt om at Lotteritilsynet avstår fra å treffe vedtak frem til et vedtak kan treffes på slik måte at det bare rammer ulovlige transaksjoner. Lotteritilsynet besvarte henvendelsen i brev av 29. oktober 2020. Tilsynet informerte da om at de ville avvente å fatte vedtak i saken til 6. november 2020. Dersom tilsynet innen denne dato mottok en skriftlig bekreftelse fra klager på at klager hadde satt i verk tiltak for å stanse betalingstransaksjoner knyttet til pengespill som ikke har tillatelse i Norge, ville tilsynet vurdere ikke å fatte vedtaket som var varslet. I e-post av 3. november 2020 ble fristen utsatt til 1. desember 2020.

I brev av 1. desember 2020 redegjorde klager for at klager hadde innført en melding i appen som kundene bruker til overføringer som kommer opp når kunder i Norge gjør uttak fra sin e-wallet/e-lommebok. Meldingen lyder som følger:

"Please be aware that only funds from regulated gaming operators are allowed in your country. Please check the below list:

Link: [<https://lottstift.no/nb/pengespill/ulovlig-markedsforing/spillselskap-uten-tillatelse-norge/>]"

Klager informerte videre om at klager var i dialog med spillselskaper om en blokkering av transaksjoner fra spillselskaper til e-lommeboken til norske kunder.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

I brev av 9. desember 2020 ga Lotteritilsynet klager en ny frist, 6. januar 2021, for å implementere tiltak for å blokkere transaksjoner til og fra spillselskaper som ikke har lisens i Norge.

Klager meldte tilbake til Lotteritilsynet i e-post av 6. januar 2021 at selskapet fortsatt forsøkte å finne en løsning for å blokkere de relevante transaksjonene, men at dette ikke var en enkel oppgave.

Lotteritilsynet varslet i brev av 21. januar 2021 at tilsynet snarlig ville treffe et vedtak overfor norske banker om å avvise transaksjoner til og fra det bestemte kontonummeret tilhørende klager. Det ble opplyst at innføring av melding som kommer opp i appen rettet mot norske brukere ikke ble ansett som et tilstrekkelig tiltak.

Klager ba om veiledning knyttet til hvilke tiltak som kunne gjøres i e-post av 25. januar 2021. I sitt svar datert 3. februar 2021 foreslo Lotteritilsynet tiltakene: 1) å kontakte spillselskapene som ikke har lisens i Norge og informere om at klager ikke lenger vil tillate betaling til og fra norske kunder, 2) pålegge de aktuelle spillselskapene å ta bort klager som et alternativ for betalingsformidling for norske kunder og 3) implementere tekniske løsninger slik at norske kunder ikke kan bruke tjenesten til å formidle betaling til og fra de aktuelle spillselskapene.

I e-post av 11. februar 2021 informerte Lotteritilsynet om andre selskaper som hadde implementert løsninger for å hindre ulovlig betalingsformidling via deres apper (e-lommebøker).

I e-post av 22. mars 2021 informerte klager om at klager undersøkte ulike løsninger for å hindre ulovlig betalingsformidling, men at klager også vurderte å påklage et eventuelt vedtak fra Lotteritilsynet.

Det varslede vedtaket ble fattet 6. april 2021.

Klager anmodet Lotteritilsynet om utsatt iverksettelse i e-post av 9. april 2021. Tilsynet avsto anmodningen i brev av 19. april 2021.

Advokatfirmaet Wiersholm AS ved advokat Hans Erik Johnsen påklaget vedtaket 27. april 2021 på vegne av selskapet MIR Limited UK Ltd. Klagen er rettet til Lotterinemnda og ble oversendt klageinstansene Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Lotterinemnda.

Klager ber om at klageinstansen gir utsatt iverksettelse. Klager anfører videre at vedtaket ikke har tilstrekkelig hjemmel ettersom det ikke bare forbyr ulovlig betalingsformidling fra utenlandske pengespilltilbydere, men også lovlig betalingsformidling. Det anføres at den aktuelle saken skiller seg fra saken som var oppe for tingretten og som gjaldt Entercash ved at klagers e-lommebok fungerer slik at det er nær umulig å identifisere en enkelt transaksjon som knytter seg til pengespill. Klager har ikke fått noen veiledning knyttet til hvordan klager kan skille lovlige betalinger fra ulovlige i sin løsning. Klager anfører at Lotteritilsynet ikke har gjort en tilstrekkelig vurdering opp mot tingrettens dom basert på disse premissene. Klager viser videre til at klager har implementert en

melding som advarer mot transaksjoner knyttet til pengespillselskaper som driver ulovlig. Denne meldingen må kunden aktivt klikke bort. Klager anfører også at vedtaket ikke er forholdsmessig. Klager viser til at klager ikke har fått informasjon om omfanget av problemet, herunder informasjon om og dokumentasjon på andelen betaling som kan knyttes til pengespill uten tillatelse i Norge. Grunnleggende prinsipper om forholdsmessighet og god forvaltningsskikk tilsier at vedtaket bør ha et grundig grunnlag, særlig med hensyn til at klager i praksis blir utestengt fra det norske markedet.

Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak og oversendte klagen til klageinstansene for behandling. Lotteritilsynet oversendte klagen med innstilling til Lotterinemnda 16. juni 2021.

Klager innga merknader til innstillingen og kommentarer knyttet til begjæring om utsatt iverksettelse 24. juni 2021.

Det vises for øvrig til klagen, merknadene og tidligere brev til Lotteritilsynet i sin helhet.

Kulturdepartementet, som er en av tre klageinstanser i den aktuelle saken, traff 2. juli 2021 beslutning om ikke å etterkomme anmodningen om utsatt iverksettelse. Samtidig ble det truffet vedtak der klagen ikke ble tatt til følge.

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."

Av forvaltningsloven § 34 følger det at klageinstansen kan prøve alle sider av saken og 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 et konkret angitt kontonummer. Vedtaket er direkte rettet mot norske banker og finansinstitusjoner.

Lotterinemndas behandling

Lotteritilsynet skriver i innstillingen 16. juni 2021, side 1, fjerde avsnitt:

"Vi sender klagen til alle tre klageorganene fordi MIR Limited UK Ltd. formidler betaling i 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 MIR Limited UK Ltd. formidler til nordmenn, knyttet til 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.

Anmodning om utsatt iverksettelse

Klager har anmodet klageorganet om å foreta en ny vurdering av om vedtaket kan gis utsatt iverksettelse. Lotteritilsynet har i beslutning av 19. april 2021 avslått anmodningen om å gi utsatt iverksettelse.

Det følger av forvaltningsloven § 42 første ledd at «[u]nderinstansen, klageinstans eller annet overordnet organ kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort».

Det er på det rene at det ikke er noen klagerett på beslutningen om ikke å gi utsatt iverksettelse da disse beslutningene ikke er enkeltvedtak, jf. fvl. § 28 første ledd. Kulturdepartementet har likevel vurdert om det bør gis utsatt iverksettelse og kommet til at det ikke er grunnlag for dette. Klagers rettigheter er med dette tilstrekkelig ivaretatt, etter Lotterinemndas syn. Lotterinemnda finner det ikke nødvendig å utføre noen ytterligere vurdering av om det bør gis utsatt iverksettelse.

Anførsel om manglende hjemmel

Klager anfører at det ikke er hjemmel i betalingsformidlingsforskriften til å pålegge stans av betalingsformidling som ikke knytter seg til ulovlige pengespill. Det er ifølge klager klart at vedtaket rammer klagers lovlige betalingsformidling. Kontonummeret knytter seg til deres betalingsapp som heter "MuchBetter". Her kan penger lagres, sendes og overføres. Appen eller e-lommeboken inneholder midler fra mange ulike kilder og det er ikke mulig å finne ut hvilke penger som knytter seg til hvilke transaksjoner. Appen brukes av mange selskaper som ikke driver med pengespill som utgjør lovlig betalingsformidling. Klager fremholder at man ikke kan se på ordlyden i vedtaket isolert, men at man må se hen til realiteten i vedtaket. Bankene har ikke mulighet til å blokkere bare transaksjoner som knytter seg til ulovlige pengespill og vil derfor i praksis blokkere alle transaksjoner til og fra den aktuelle bankkontoen.

Betalingsformidlingsforskriften § 4 første ledd forbyr foretak som yter betalingstjenester i Norge å yte betalingstjenester ved "innskudd til, og utbetaling fra pengespill som ikke har tillatelse i Norge".

Det er ikke bestridt at klager har kunder som bruker deres app, med tilhørende kontonummer, til å overføre innskudd til og utbetaling fra pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Det er videre ikke uenighet om at klagers app også brukes til betaling og lignende som ikke er tilknyttet pengespill uten norsk tillatelse.

Det følger av betalingsformidlingsforskriften § 4 tredje ledd at Lotteritilsynet kan pålegge foretak som yter betalingstjenester ved innskudd til og utbetaling fra pengespill som ikke har tillatelse i Norge å "avvise betalingstransaksjoner identifisert med [...] [k]ontonummer til [...] andre foretak som gjennomfører betalingstransaksjoner på vegne av pengespillselskapet".

Lotterinemnda er ikke enig med klager i at ordlyden stenger for at Lotteritilsynet kan treffe det aktuelle vedtaket i denne saken, selv om vedtaket også vil ramme lovlige transaksjoner. Slik nemnda forstår det er det et vilkår for å pålegge bankene å stanse betalingstransaksjoner at foretaket som eier kontonummeret gjennomfører betalingstransaksjoner på vegne av pengespillselskaper. Det er ikke et krav at foretaket utelukkende gjennomfører slike transaksjoner. Forskriften gir i tilfeller der foretaket gjennomfører betalingstransaksjoner på vegne av pengespillselskaper hjemmel til å pålegge bankene å avvise betalingstransaksjoner knyttet til det aktuelle kontonummeret til foretaket, slik tilsynet har gjort i denne saken.

Formålet med forskriften er "å sikre et regulert og kontrollert tilbud av pengespill gjennom å begrense tilgangen til pengespill som ikke har norsk tillatelse". Formålet og sammenhengen i regelverket kan tilsi at vedtakene bør begrenses slik at de bare rammer transaksjoner som knytter seg til pengespill uten tillatelse. Lotteritilsynet har, for å sikre nettopp dette, gitt klager anledning til å finne løsninger som innebærer at deres e-lommebok med tilknyttet kontonummer ikke brukes til betalingsformidling med tilknytning til pengespill uten tillatelse.

Klager har i denne sammenheng påstått at klager ikke har fått tilstrekkelig veiledning i hvordan det er mulig å skille lovlige transaksjoner fra transaksjoner knyttet til pengespill uten tillatelse. Nemnda er ikke enig i dette, ettersom Lotteritilsynet presenterte tre ulike alternativer som klager kunne forsøke i brev av av 3. januar 2021. De ulike alternativene er nærmere gjengitt under sakens bakgrunn, og nemnda kan ikke se at klager har godtgjort at det ikke er mulig å gjennomføre ett eller flere av disse tiltakene.

Lotterinemnda legger videre til grunn at dersom formålet bak betalingsformidlingsforskriften skal ivaretas, bør det være opp til den som muliggjør betalingsformidling tilknyttet pengespill uten tillatelse, å hindre at deres løsninger ikke brukes på denne måten. Dersom løsninger der midler blandes og det ikke er mulig å skille ut hvilke transaksjoner som har tilknytning til ulovlige pengespill, ikke skal kunne rammes, vil forbudet mot ulovlige pengespill og betalingsformidling knyttet til disse, uthules.

Lotteritilsynet har i innstillingen vist til at Oslo tingretts dom av 16. august 2019 har overføringsverdi til denne saken. Saken gjaldt gyldigheten av et vedtak som gikk ut på at banker og finansinstitusjoner i Norge ble pålagt å avvise betalingstransaksjoner knyttet til utenlandske pengespill på nett til og fra flere angitte kontonumre tilhørende Entercash. Entercash gjorde gjeldende at vedtaket rammet lovlige transaksjoner ved at det rammet samtlige transaksjoner til og fra kontonummeret og at vedtaket dermed ikke hadde nødvendig og tilstrekkelig hjemmel. Tingretten kom til at vedtaket var gyldig og viste til at andre tilsvarende selskaper hadde satt i verk tiltak for å hindre at kontonumrene ble brukt til betalingsformidling knyttet til ulovlige pengespill, og at Entercash kunne innført tilsvarende tiltak.

Klager har anført at denne saken skiller seg fra Entercash-saken ved at det ikke er mulig å sette i verk tilsvarende tiltak, ettersom midlene i klagers e-lommebok blandes sammen og det ikke er mulig å skille ut hvilke som knytter seg til ulovlige pengespill. Som vist ovenfor er det imidlertid Lotterinemndas vurdering at Lotteritilsynet har foreslått tiltak som er gjennomførbare, og at saken dermed har likhetstrekk med Entercash-saken. Lotteritilsynet har opplyst at andre lignende selskaper som driver betalingsformidling har satt i verk tiltak, og klager har fått oppgitt navnet på disse for eventuelt å ha en dialog. Klagers anførsel på dette punktet kan ikke føre frem.

Klager har også vist til at klager har innført et tiltak; meldingen som norske kunder får ved betaling, som er omtalt ovenfor i sakens bakgrunn. Lotterinemnda er enig med Lotteritilsynet i at dette ikke er et tiltak som i tilstrekkelig grad forhindrer at appen brukes til betalingsformidling knyttet til ulovlige pengespill.

Det kan tenkes at noen kunder vil avstå fra de aktuelle transaksjonene, men brukerne blir ikke hindret i å gjennomføre slike transaksjoner.

Anførsel om manglende forholdsmessighetsvurdering – EØS-retten

Klager har anført at Lotteritilsynet ikke har foretatt noen forholdsmessighetsvurdering av det inngrepet vedtaket utgjør. Lotterinemnda tolker denne anførselen som en anførsel om at vedtaket på grunn av en manglende forholdsmessighetsvurdering er i strid med EØS-retten og dermed ugyldig.

Det fremgår av Lotteritilsynets vedtak at tilsynet har lagt til grunn at vedtaket har hjemmel i lotteriloven og betalingsformidlingsforskriften, og at disse regelverkene er i samsvar med EØS-retten. Tilsynet har derfor ikke funnet grunn til å redegjøre nærmere for om vedtaket er i tråd med EU/EØS-regelverket.

I likhet med Kulturdepartementet, er det Lotterinemndas syn at det er den nasjonale lovgivningen som må vurderes opp mot EØS-avtalens krav om legitime hensyn, egnethet og nødvendighet, ikke ethvert vedtak som fattes av forvaltningen med grunnlag i den nasjonale lovgivningen. Det vises blant annet til sak C-258/08 *Ladbrokes*, premiss 50, der det fremgår at dersom tiltaket er nødvendig for å sikre den nasjonale lovgivningens effektivitet og ikke kommer med tilleggsrestriksjoner utover det som allerede følger av lovgivningen som sådan, er det ikke nødvendig å gjennomføre en selvstendig egnethets- og proporsjonalitetsvurdering av et slikt tiltak.

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. blant annet Lotterinemndas vedtak i sak 2020/563. En slik tilnærming er også lagt til grunn i EFTA-domstolens sak E-03/06 (*Ladbrokes Ltd.*) premiss (83). Det vises videre til avgjørelser fra ESA, EFTAs overvåkningsorgan, av 15. februar 2011 og 8. juli 2020 om lukking av fem klagesaker mot Norge om betalingsformidlingsforbudet. I Lagmannsrettens dom av 1. juli 2021 kom retten til at enerettsmodellen er egnet til å oppnå de legitime hensyn som begrunner den. Det er også Lotterinemndas syn at vedtaket med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner til og fra utenlandske pengespill hva gjelder et kontonummer tilhørende klager er nødvendig for å håndheve betalingsformidlingsforskriften § 4. Dermed vurderer nemnda det slik at vedtaket er nødvendig for å opprettholde enerettsmodellen, og nemnda legger til at det ikke kan tenkes mindre inngripende måter å forhindre betalingsformidling til utenlandske pengespill enn et pålegg om å avvise all betalingsformidling i dette tilfellet.

Klager anførsel om at vedtaket ikke er forholdsmessig etter EØS-regelverket kan følgelig ikke føre frem.

Anførsel om at vedtaket ikke er godt nok dokumentert

Klager har videre anført at Lotteritilsynet ikke har dokumentert sakens omfang, herunder hvor stor andel av betalingstransaksjonene som knytter seg til pengespill uten norsk tillatelse. Dette anføres å være i strid med forholdsmessighetsprinsippet og prinsipper for god forvaltningsskikk.

Ut fra rettspraksis og teori er det ikke helt klart hvorvidt det gjelder et generelt krav om at forvaltningens vedtak må være forholdsmessige. Lotterinemnda bemerker likevel at vedtaket oppfyller kravet til egnethet og nødvendighet. Nemnda er videre av den oppfatning at vedtaket ikke er uforholdsmessig inngripende, eller på noen måte urimelig, sammenholdt med betydningen av den målsetningen som ønskes oppnådd, å forhindre transaksjoner til utenlandske pengespilltilbydere. Det er nemndas oppfatning at klager har fått god tid til å implementere tiltak som gjør at appen og det aktuelle kontonummeret ikke brukes til betalingsformidling knyttet til ulovlige pengespill, og at klager har fått veiledning om hvordan dette kan gjøres. Lotteritilsynet har foreslått: 1) å kontakte spillselskapene som ikke har lisens i Norge og informere om at klager ikke lenger vil tillate betaling til og fra norske kunder, 2) pålegge de aktuelle spillselskapene å ta bort klager som et alternativ for betalingsformidling for norske kunder og 3) implementere tekniske løsninger slik at norske kunder ikke kan bruke tjenesten til å formidle betaling til og fra de aktuelle spillselskapene. Klager har likevel ikke gjennomført noen av disse tiltakene. Nemnda legger til grunn at særlig tiltak nr. 1 og 2 fremstår som gjennomførbare.

Lotterinemnda har videre kommet til at grunnlaget for vedtaket er tilstrekkelig dokumentert. Lotteritilsynet har bygget på flere tips fra banker som inneholder troverdig informasjon om at kontoen brukes til betalingsformidling knyttet til ulovlige pengespill. Nemnda er enig med klager i at informasjonen fra Valutaregisteret ikke alene tilsier at betalingsformidlingen knytter seg til pengespill, men Lotteritilsynet har ikke bygget på dette som bevis alene. Klager har heller ikke bestridd at selskapet formidler betaling til og fra pengespill som ikke har tillatelse i Norge.

Klagers anførsler knyttet til forholdsmessighet og manglende dokumentasjon kan dermed ikke føre frem.

Konklusjon

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

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dokumentet er godkjent elektronisk