



Lotterinemnda

## Vedtak i Lotterinemnda 2. november 2021

### Sak

**2021/1234 Alpha Empire Limited – 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 medlem Elisabet Ekberg

### Sakens bakgrunn

Lotteritilsynet varslet 29. april 2021 at de ville fatte vedtak overfor norske baker og finansinstitusjoner med pålegg om å avvise all betalingsformidling av pengespill ved innskudd og utbetaling til og fra et kontonummer tilhørende selskapet Alpha Empire Limited (klager). Klager ble satt som kopimottaker av varslet. Klager er et datterselskap av pengespillselskapet Kindred Group PLC (Kindred).

Lotteritilsynet mottok skriv fra Alpha Empire Limited, datert 19. mai 2021, med tittel «Klage på Lotteritilsynets vedtak av 29. april 2021 angående pålegg om å avvise betalingstransaksjoner til og fra Alpha Empire Limited». Brevet ble sendt som svar på tilsynets forhåndsvarsel.

Klager anfører at Lotteritilsynets vedtak er ugyldig i forvaltningsrettslig forstand fordi det er i strid med EØS-avtalen, nærmere bestemt tjenestefriheten i EØS-avtalen artikkel 36 og fri bevegelighet for kapital i artikkel 40. Det vises til at tilsynet ikke har behandlet sakens EØS-rettslige side. Anvendelsen av betalingsformidlingsforbudet legger ifølge klager en begrensning på adgangen til å motta tjenester over landegrensene for personer bosatt i Norge. Det er ikke noe forbud for norske borgere mot å benytte utenlandske pengespilltilbud. Det følger av EU-domstolens rettspraksis at medlemsstatene ikke kan pålegge en tjenestemottaker krav som begrenser bruken av en tjeneste fra en tjenesteyter som er etablert i en annen medlemsstat.

Klager viser til at Trannel, som også er et datterselskap av pengespillselskapet Kindred, flere ganger har gitt uttrykk for sitt syn på betalingsformidlingsforbudet og håndhevingen av det norske forbudet mot pengespill mot utenlandske leverandører av spillskaper som har lisens innenfor EØS. Klager vil derfor ikke kommentere sakens juridiske sider i detalj, og viser i stedet til den verserende saken for Oslo tingrett om gyldigheten av vedtaket med pålegg om å stanse

#### Postadresse

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

#### Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

pengespill til personer bosatt i Norge. Klager opplyser om at faktum i forhåndsvarslet ikke er omtvistet.

Lotteritilsynet fattet vedtaket som varslet 29. juni 2021. Klager ble satt som kopimottaker av vedtaket.

Tilsynet sendte 8. juli 2021 forespørsel til klager om å redegjøre for hvorvidt selskapet ønsket å opprettholde klagen og om klager hadde noe å tilføye. Det ble samtidig klargjort at dersom tilsynet ikke mottok tilbakemelding innen 9. august 2021, ville klagen anses opprettholdt uten ytterligere bemerkninger. Tilsynet har i innstillingen informert om at klager ikke har besvart brevet.

Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak og oversendte klagen med innstilling 12. august 2021 til klageinstansene for behandling.

Kulturdepartementet, som er en av tre klageinstanser i den aktuelle saken, traff 26. august 2021 vedtak der klagen ikke ble tatt til følge.

### **Det rettslige grunnlaget**

Det rettslige grunnlaget er lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotteri m.v. (lotteriloven) og forskrift 19. februar 2010 nr. 184 om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse (betalingsformidlingsforskriften).

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:

«[i]nnen 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 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**

Alpha Empire Limited sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 29. juni 2021 med pålegg om å avvise all betalingsformidling av pengespill ved innskudd og utbetaling til og fra et kontonummer tilhørende selskapet Alpha Empire Limited (klager).

Klagers brev «Klage på Lotteritilsynets vedtak av 29. april 2021 angående pålegg om å avvise betalingstransaksjoner til og fra Alpha Empire Limited» ble sendt som svar på tilsynets forhåndsvarsel, og er slik sett sendt før tilsynet fattet vedtak i saken. Lotterinemnda legger i likhet med tilsynet til grunn at brevet, i tillegg til å komme med kommentarer til forhåndsvarslet, også er en klage over det aktuelle vedtaket som ble fattet 29. juni 2021. Det vises til at brevet har tittel «Klage på Lotteritilsynets vedtak av 29. april 2021 (...)», og at klager ikke har besvart tilsynets brev av 8. juli 2021 hvor det ble informert om at klagen ville bli opprettholdt dersom tilsynet ikke mottok tilbakemelding innen 9. august 2021.

Lotteritilsynet skriver i innstillingen 12. august 2021 side 1:

«Vi sender klagen til alle tre klageorganene fordi Alpha Empire Limited 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 Alpha Empire Limited formidler til nordmenn, knyttet til pengespill på nett regulert i pengespilloven.»

Lotterinemnda forstår det slik at omfanget av midler som knytter seg til ulovlige lotterier, er noe usikkert. Klager har i klagen opplyst om at faktum i varslet ikke er omtvistet. Nemnda legger dermed til grunn at klager gjennomfører betalingsformidling for ulovlige lotterier på nett som ikke har tillatelse i Norge på det aktuelle kontonummeret. Nemndas behandling av klagen er begrenset til å vurdere vedtakets gyldighet ut fra reglene i lotteriloven § 11 og betalingsformidlingsforskriften. Hjemmelsgrunnet er imidlertid det samme som for de to øvrige klageinstansene.

Kindred, klagers morselskap, klaget 15. mai 2020 på Lotteritilsynets vedtak av 24. april 2020 til norske banker og finansinstitusjoner om stans av betalingsformidling til og fra Kserol PLC (Kserol), som også er et av datterselskapene til Kindred. Lotterinemnda behandlet klagen i sak 2020/563, og klagen ble ikke tatt til følge. Klagers anførsler om at tilsynets vedtak var ugyldig fordi det var i strid med EØS-avtalen artikkel 36 og 40 er identisk med anførselen i foreliggende sak. Klagers anførsel har følgelig blitt behandlet i klagesaken som gjaldt Kserol, og nemnda kan ikke se at det at det foreligger nye opplysninger som tilsier en annen konklusjon i denne saken.

Klager anfører at Lotteritilsynet ikke har behandlet sakens EØS-rettslige side, og at vedtaket er ugyldig fordi det er i strid med EØS-avtalen artikkel 36 og 40.

Lotteritilsynet har i innstillingen vist til sitt vedtak 24. april 2020 til norsk banker og finansforetak om stans av betalingstransaksjoner til og fra Kserol, og Lotterinemndas vedtak i sak 2020/563. Tilsynet er av den oppfatning at anførselen til klager om at vedtaket er ugyldig fordi det er i strid med EØS-avtalen artikkel 36 og 40, er den samme som en av anførselene i saken som gjaldt Kserol. På bakgrunn av den tidligere klagesaken, fremholder tilsynet at innsigelsene til klager ikke endrer deres vurdering.

I saken som omhandlet Kserol har Lotteritilsynet 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.

Selv om anførselene som nevnt er behandlet i en tidligere sak, vil Lotterinemnda kort behandle dem i det følgende.

Det er 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.

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 klager er nødvendig for å håndheve betalingsformidlingsforskriften § 4. 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 2020/563. En slik tilnærming er også lagt til grunn i EFTA-domstolens sak E03/06 (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 Borgarting lagmannsretts dom av 1. juli 2021 (Norsk Lotteri) kom retten til at enerettsmodellen er egnet til å oppnå de legitime hensyn som begrunner den. Dermed vurderer nemnda det slik at vedtaket er nødvendig for å opprettholde enerettsmodellen.

Lotterinemnda har på bakgrunn av dette kommet til at klagers anførsel om at Lotteritilsynet ikke har behandlet sakens EØS-rettslige side, og at vedtaket er ugyldig fordi det er i strid med EØS-avtalen artikkel 36 og 40 ikke kan føre frem.

### **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*