



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 25. mai 2023

Sak 2022/1796 - Trannel International Limited - klage over vedtak om tvangsmulkt

Lotterinemndas medlemmer: Leder Martin Hennig, og medlemmene Shabneet K. Bains og Elisabet Ekberg

Sakens bakgrunn

- (1) Lotteritilsynet fattet 5. april 2019 vedtak med pålegg om at Trannel International Limited (klager) må stanse å tilby pengespill i Norge uten norsk tillatelse fra nettspillsidene Unibet, Mariacasino, Storspiller og Bingo. Lotteritilsynet begrunnet vedtaket med at pengespilltilbudene på disse nettsidene var rettet mot det norske markedet, og derfor avholdes og formidles i strid med lotteriloven § 6 første ledd og pengespilloven § 2 første ledd.
- (2) Klager fikk en frist på tre uker fra vedtakets dato på å rette seg etter vedtaket, og nærmere veiledning om hvordan det kunne gjennomføres. Lotteritilsynet viste til at klager enten kunne stenge spilltilbudene sine for deltakelse fra Norge, eller avstå fra å rette sitt spilltilbud mot Norge ved å gjennomføre bestemte endringer.
- (3) Klager, representert av Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS, påklaget vedtaket 25. april 2019, og anmodet samtidig om utsatt iverksettelse frem til klagen var avgjort. Lotteritilsynet besluttet 29. april 2019 å gi utsatt iverksettelse av vedtaket inntil klageinstansene hadde behandlet klagesaken.
- (4) Lotteritilsynet fant ikke grunn til å omgjøre sitt vedtak og oversendte klagen med innstilling 26. juni 2019 til klageinstansene, Lotterinemnda og Kultur- og likestillingsdepartementet for behandling.
- (5) Kultur- og likestillingsdepartementet og Lotterinemnda opprettholdt Lotteritilsynets vedtak henholdsvis 7. januar 2020 og 12. mars 2020. Fristen for å rette seg etter Lotteritilsynets stansingsvedtak 5. april 2019 utløp dermed 12. mars 2020.
- (6) Klager anmodet 4. juni 2020 om utsatt iverksettelse av vedtaket inntil det foreligger endelig dom. Lotteritilsynet, Kultur- og likestillingsdepartementet og Lotterinemnda besluttet henholdsvis 19. august 2020, 16. september 2020 og 5. oktober 2020 at det ikke skulle gis utsatt iverksettelse av vedtaket fram til det forelå endelig dom.
- (7) I perioden 20. november 2020 til 30. april 2021 har det vært korrespondanse mellom klager og Lotteritilsynet vedrørende innrettelse etter stansingsvedtaket, og hvordan dette eventuelt kunne gjennomføres. Klager viste i brev 30. april 2021 til at klager fortsatt var

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

av det syn at det ikke er ulovlig å tilby pengespilltjenester til personer bosatt i Norge. Klager anså det som mest formålstjenlig at saken får en endelig avklaring i domstolene før klager tar stilling til videre håndtering av kunder bosatt i Norge.

- (8) Klager brakte saken inn for domstolene, med påstand om at stansingsvedtaket var ugyldig. Oslo tingrett avsa dom 20. juni 2022 der det ble konkludert med at Lotteritilsynets stansingsvedtak var gyldig. Trannel har anket dommen til lagmannsretten, og dommen er derfor ikke rettskraftig. Ankesaken har vært til behandling i april 2023.
- (9) Lotteritilsynet sendte 11. februar 2022 forhåndsvarsel til klager om vedtak om tvangsmulkt på 1 198 250 kroner per dag, for det tilfellet at pålegget 5. april 2019 om å stanse å tilby pengespill i Norge uten norsk tillatelse ikke ble etterkommet. Det ble informert om at tvangsmulkten ville løpe fra to uker etter at vedtak om tvangsmulkt var fattet, og frem til de ulovlige forholdene opphører eller til det maksimale beløpet for tvangsmulkten var nådd. Tvangsmulktens maksimale beløp ble beregnet og fastsatt av Lotteritilsynet ut fra deres beregninger av klagers årlige bruttofortjeneste i Norge: 437 361 279 kroner.
- (10) Klager sendte 7. mars 2022 og 14. april 2022 merknader til Lotteritilsynets forhåndsvarsel.
- (11) Lotteritilsynet fattet 14. september 2022 det varslede vedtaket om tvangsmulkt. Det ble vist til at klager ikke hadde oppfylt stansingsvedtaket ved at klagers spillnettsider fremdeles var rettet mot Norge. Lotteritilsynet endret tidspunktet for når tvangsmulkten begynte å løpe fra to uker til tre uker etter vedtaksdato. Det ble også orientert om at dersom klager ikke hadde etterkommet stansingsvedtaket innen ett år eller når maksimalt beløp er nådd, ville Lotteritilsynet vurdere om det er grunnlag for å fatte et nytt vedtak om tvangsmulkt. Lotteritilsynet viste også til at dersom særlige grunner taler for det kan ilagt tvangsmulkt settes ned eller frafalles.
- (12) I perioden 21. september 2022 til 9. desember 2022 har det vært korrespondanse mellom klager og Lotteritilsynet om utsatt iverksettelse og hvordan klager kunne innrette seg etter vedtaket.
- (13) Klager påklaget vedtaket 3. oktober 2022 og anmodet samtidig om utsatt iverksettelse. Klagen er fremsatt for klageinstansene, Lotterinemnda og Kultur- og likestillingsdepartementet.
- (14) Lotteritilsynet besluttet i brev 4. oktober 2022 å gi utsatt iverksettelse på følgende vilkår inntil Lotteritilsynet hadde behandlet klagesaken:
 1. «Trannel må fjerne de norske nettpillsidene (for eksempel no.unibet.com og tilsvarende nettpillsider for Mariacasino, Storspill og Bingo) inkludert muligheten for å velge norsk språk på spillsidene.
 2. Alle Trannels norskspråklige markedsføringsaktiviteter samt eventuelle andre markedsføringsaktiviteter rettet mot Norge må opphøre.
 3. Trannel må stenge pengespilltilbudet for nye norske kunder på bosted/land som kunden selv oppgir ved registrering (jf. kontoregler, for Unibet gjelder dette pkt. 3.1.1. c). Trannel må sette Norge inn på listen over land der kunden ikke kan være bosatt (jf. kontoregler, for Unibet gjelder dette pkt. 3.1.3 b).

4. Trannel skal ikke gi noen form for informasjon til kunder om hvordan de kan omgå det norske betalingsformidlingsforbudet.»
- (15) Lotteritilsynet besluttet 5. oktober 2022 å endre vilkåret i punkt 3 til «Trannel skal ikke tilby pengespill til nye kunder i Norge», etter innspill fra klager tidligere samme dag.
- (16) Lotteritilsynet har 3. november 2022 lagt til grunn at klager ikke oppfylte vilkårene for utsatt iverksettelse. Lotteritilsynet besluttet å gi fortsatt utsatt iverksettelse på betingelse av at klager oppfylte vilkåret i punkt 3 om å ikke tilby pengespill til nye kunder i Norge.
- (17) Lotteritilsynet kom 17. november 2022 til at klager ikke oppfylte vilkåret for utsatt iverksettelse, og besluttet at tvangsmulkten skulle løpe fra og med 22. november 2022. Det ble opplyst om at tvangsmulkten ville løpe inntil klager stanset å tilby pengespill i Norge uten norsk tillatelse.
- (18) Klager sendte 1. desember 2022 en redegjørelse til Lotteritilsynet for hvordan klager hadde innrettet og ville innrette seg for å etterleve stansingsvedtaket.
- (19) Lotteritilsynet la 5. desember 2022 til grunn at klager per 1. desember 2022 ikke hadde rettet seg tilstrekkelig etter stansingsvedtaket.
- (20) Klager begjærte 5. desember 2022 midlertidig forføyning overfor Oslo tingrett for å stanse iverksettelsen av tvangsmulktvedtaket.
- (21) Klager sendte 8. desember 2022 en redegjørelse til Lotteritilsynet for hvordan klager hadde og ville innrette seg for å etterleve stansingsvedtaket.
- (22) Lotteritilsynet innvilget 9. desember 2022 utsatt iverksettelse fra og med 10. desember 2022 til klageinstansene har behandlet klagen. Beslutningen baserte seg på en helhetsvurdering av klagers vilje til å rette det ulovlige forholdet og de tiltakene som faktisk er gjennomført, opp mot den rettssikkerhetsgaranti som ligger i en overprøving hos klageinstansene. Som følge av at Lotteritilsynet hadde besluttet å gi utsatt iverksettelse av vedtaket, trakk klager sin begjæring om midlertidig forføyning i domstolene.
- (23) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak om tvangsmulkt og oversendte klagen med innstilling 20. desember 2022 til klageinstansene, Lotterinemnda og Kultur- og likestillingsdepartementet, for behandling.
- (24) Klager sendte 23. januar 2023 og 2. mars 2023 merknader til Lotteritilsynets innstilling til klageinstansene Lotterinemnda og Kultur- og likestillingsdepartementet.
- (25) Kultur- og likestillingsdepartementet fattet 21. mars 2023 vedtak i klagesaken som gjelder vedtakets gyldighet etter pengespilloven. Klagen ble ikke tatt til følge. Lotterinemnda vil i det følgende behandle vedtakets gyldighet etter lotteriloven.

Klagers anførsler

- (26) Klager anfører at vedtaket er ugyldig, og må settes til side eller omgjøres på flere alternative grunnlag. Det vises innledningsvis til at alle innsigelsene mot det underliggende stansingsvedtaket også gjøres gjeldende mot tvangsmulktvedtaket.

- (27) Klager anfører for det første at vedtaket om tvangsmulkt innebærer utøvelse av grenseoverskridende tvangsjurisdiksjon. Det vises til at graden av tvang og preg av myndighetsutøvelse er så fremtredende at det ikke er naturlig å se på vedtaket om tvangsmulkt som utøvelse av doms- eller lovgivningsjurisdiksjon. Klager viser i denne forbindelse også til at Lotteritilsynet ikke har redegjort for jurisdiksjonsspørsmålet i vedtaket.
- (28) Klager anfører også at Lotteritilsynet legger til grunn feil faktum i vurderingen av hvorvidt tvangsmulkt bør ilegges. Det vises til at begrunnelsen er svært knapp og på flere punkter feilaktig eller i det minste direkte misvisende. Dette etterlater tvil om saken har vært forsvarlig utredet, særlig med hensyn til om det er lagt til grunn riktig faktum, om alle relevante hensyn er hensyntatt og om forholdsmessigheten er vurdert.
- (29) Klager anfører videre at vedtaket om tvangsmulkt er sterkt urimelig og uforholdsmessig. Det vises til at Lotteritilsynet ikke har vurdert forholdsmessigheten av å ilegge tvangsmulkt, vel vitende om at innrettelse etter vedtaket kan gjøre uopprettelig skade for selskapet, og at det underliggende stansingsvedtakets gyldighet ikke er rettskraft avgjort av domstolene.
- (30) Klager fremholder at Lotteritilsynet bygger illeggelsen og utmålingen av tvangsmulkt på prinsipper som har så mye til felles med «administrative sanksjoner», at vedtaket får karakter av straff og dermed bryter med lovgivers forutsetning for bruk av tvangsmulkt. Det vises til at Lotteritilsynet har vurdert alvorligheten og varigheten av handlinger i fortiden, og ikke hvilken potensiell skade som vil kunne oppstå hvis selskapet fortsetter uten å innrette seg etter det underliggende stansingsvedtaket.
- (31) Klager fremholder også at utmålingen av tvangsmulkten bygger på uriktige og uforsvarlige forutsetninger, og at tvangsmulktens størrelse derfor ikke er forholdsmessig ut fra Lotteritilsynets tilnærming om at det ikke skal lønne seg å avstå fra innrettelse. Det vises også til at dette gir inntrykk av at Lotteritilsynet forsøker å påtvinge klager å foreta handlinger som klager etter norsk lov ikke er pliktige til å foreta.
- (32) Klager fremholder videre at vedtaket er ugyldig fordi det underliggende vedtaket om stans av klagers pengespilltilbud er ugyldig. Det vises også til at rekkevidden av det underliggende stansingsvedtaket og vedtaket om tvangsmulkt er problematisk når det gjelder klagers etterlevelse av GDPR-regelverket.
- (33) Klager har endelig anført at klager har innrettet seg og etterlever stansingsvedtaket. Det vises til at selskapet lovlig kan levere pengespilltjenester til personer bosatt i Norge hvis spilltilbudet innrettes på en måte som gjør at det etter en helhetsvurdering ikke kan anses spesifikt rettet mot Norge. Klager redegjør videre for hvorfor det ikke er holdepunkter for å konkludere med at selskapets internasjonale pengespilltilbud fremstår som «rettet mot Norge» eller er pengespill som tilbys «i Norge».
- (34) Det vises for øvrig til klagers kommentarer til forhåndsvarselet, klagen og klagers merknader til Lotteritilsynets innstilling.

Det rettslige grunnlaget

- (35) Det rettslige grunnlaget er lov av 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotteriloven). Loven er opphevet, men gjaldt på vedtakstidspunktet.

- (36) Det følger av lotteriloven § 6 første ledd at det er forbudt å avholde lotteri uten tillatelse. Det er også forbudt å drive markedsføring eller formidling av lotterier som ikke har tillatelse, jf. lotteriloven § 11.

- (37) Etter lotteriloven § 14 c kan Lotteritilsynet ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lotteriloven:

«fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitt pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkt kan fastsettes samtidig med pålegg og løper fra fristoversittelsen etter pålegget. Der tvangsmulkt ikke er fastsatt samtidig med pålegg, kan det ved overtredelse av pålegg fastsettes ny frist. Det kan fastsettes at mulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer og/eller at den ilegges som et engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for det ulovlige forhold.»

- (38) Av lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (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

- (39) Trannel International Limited sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 14. september 2022 om tvangsmulkt på 1 197 250 kroner per dag, for det tilfellet at pålegget 5. april 2019 om å stanse å tilby pengespill i Norge uten norsk tillatelse fra nettspillsidene Unibet, Mariacasino, Storspiller og Bingo ikke blir etterkommet.

Innledning

- (40) Lotterinemnda legger til grunn at spillene som er tilbudt på de aktuelle spillsidene er pengespill regulert i pengespilloven og lotterier regulert av lotteriloven. Kultur- og likestillingsdepartementet er klageorgan for spill regulert av pengespilloven, mens Lotterinemndas behandling er begrenset til å vurdere vedtakets gyldighet etter reglene i lotteriloven.
- (41) Klager har i merknader til klageinstansene 2. mars 2023 fremholdt at kjernen i saken er hvorvidt selskapet i tilstrekkelig grad har etterlevd Lotteritilsynets stansingsvedtak datert 5. april 2019 etter at det ble truffet vedtak om tvangsmulkt 14. september 2022. Klager anfører at selskapet har etterlevd vedtaket, og at det derfor ikke er grunnlag for (igjen) å iverksette tvangsmulkten. Lotterinemnda forstår anførselen slik at det i tillegg til gyldigheten av vedtaket om tvangsmulkt, også påklages forhold knyttet til ileggelsen av tvangsmulkt, jf. forvaltningsloven § 51 femte ledd.
- (42) Lotterinemnda er klageinstans for Lotteritilsynets vedtak, jf. lotteriloven § 4 a og skal i utgangspunktet kun ta stilling til enkeltvedtak som er påklaget av en part eller annen med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28. Ileggelse av tvangsmulkt med grunnlag i et vedtak om tvangsmulkt utgjør normalt ikke i seg selv et enkeltvedtak som er gjenstand for klagerett etter forvaltningsloven § 28. Klagesaken er dermed i utgangspunktet begrenset til en vurdering av om Lotteritilsynets vedtak om tvangsmulkt er gyldig og ved denne vurderingen er det forholdene på vedtakstidspunktet 14. september 2022 som skal legges til grunn.

- (43) Det fremgår imidlertid av forvaltningsloven § 51 femte ledd at «forhold knyttet til illeggelsen av tvangsmulkt» kan påklages særskilt, og at reglene i forvaltningsloven §§ 28 til 36 gjelder tilsvarende. Ettersom klager er ilagt tvangsmulkt for perioden 22. november 2022 til og med 9. desember 2022, vil Lotterinemnda også ta stilling til om vilkårene for å illegge tvangsmulkt for denne perioden er oppfylt. Lotterinemnda vil ikke ta stilling til forholdene etter 9. desember 2022, ettersom Lotteritilsynets vedtak om tvangsmulkt fra og med 10. desember 2022 er gitt utsatt iverksettelse til klageinstansene har behandlet klagen og det derfor ikke er ilagt tvangsmulkt.
- (44) Lotterinemnda understreker at dersom Lotteritilsynet beslutter å illegge tvangsmulkt etter at klageinstansene har behandlet klagen, kan forholdene knyttet til denne illeggelsen påklages særskilt, jf. forvaltningsloven § 51 femte ledd.

Hjemmel for vedtak om tvangsmulkt

- (45) Lotterinemnda har i sak 2019/397 og 2022/735 lagt til grunn at lotteriloven § 6 gir hjemmel til å fatte vedtak med pålegg om stans av tilbud av lotterier i Norge uten norsk tillatelse, når disse er rettet mot det norske markedet. Dette gjelder også lotterier som er rettet mot det norske markedet fra utlandet via internett. Lotteritilsynets vedtak med pålegg om å stanse å tilby pengespill i Norge ble fattet 5. april 2019 og opprettholdt av Lotterinemnda 12. mars 2020. Oslo tingrett avsa dom 20. juni 2022 der det ble konkludert med at Lotteritilsynets stansingsvedtak var gyldig. Trannel har anket dommen til lagmannsretten, og dommen er derfor ikke rettskraftig. Lotterinemnda legger til grunn de vurderingene Lotterinemnda og Oslo tingrett har gjort, og anser stansingsvedtaket som gyldig.
- (46) Det fremgår av lotteriloven § 14 c at ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov kan Lotteritilsynet fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført pålegg innen en særskilt angitt frist. Det følger av Ot.prp. nr. 84 (1998-1999) punkt 9.2.3.4. at formålet med vedtak om tvangsmulkt er å fremtvinge overholdelse av Lotteritilsynets vedtak om å rette opp eller stanse den ulovlige virksomheten.
- (47) Lotterinemnda legger til grunn at klagers lotterier på de aktuelle spillnettsidene på tidspunktet vedtaket om tvangsmulkt ble truffet 14. september 2022 var rettet mot det norske markedet, og dermed ble avholdt i strid med lotteriloven § 6 første ledd. Det er dermed på det rene at Lotteritilsynet har hjemmel i lotteriloven § 14 c til å fatte vedtak om tvangsmulkt for å få gjennomført stansingsvedtaket av 5. april 2019.

Anførsel om manglende jurisdiksjon

- (48) Klager anfører at Lotteritilsynets vedtak innebærer utøvelse av folkerettsstridig tvangsjurisdiksjon, og at det ikke er grunnlag for dette ettersom tvangsmulkten er rettet mot et maltesisk rettssubjekt og siktemålet er å fremtvinge stans og inngripen i aktiviteter på Malta. Ifølge klager griper derfor vedtaket inn i og krenker maltesiske myndigheters eksklusive jurisdiksjon til å fremtvinge handlinger på maltesisk territorium.
- (49) Lotterinemnda har i sak 2019/397 og 2022/735 lagt til grunn at norske myndigheter har jurisdiksjon til å fatte vedtak om stans av tilbud av lotterier som avholdes i Norge via internett, når spilltilbudene i all hovedsak er rettet mot og tilrettelagt for norske forbrukere og det norske markedet. I sak 2022/735 er det også lagt til grunn at et slikt vedtak ikke innebærer utøvelse av tvangsjurisdiksjon. Lotterinemnda uttalte på side 8 at:

«Lotterinemnda vil bemerke at det er forskjell mellom tvangsjurisdiksjon, og lovgivnings- og domsjurisdiksjon. Tvangsjurisdiksjon gjelder statenes adgang til å håndheve loven ved faktiske handlinger eller fysisk maktutøvelse. Lovgivnings- og domsjurisdiksjon gjelder myndigheten til å gi sin lovgivning anvendelse på et bestemt forhold og til å håndheve dette ved vedtak fra forvaltningen eller gjennom dommer fra domstolene. Tvangsjurisdiksjon skiller seg følgelig fra lovgivnings- og domsjurisdiksjon ved at den er fysisk og observerbar.

I den konkrete saken har Lotteritilsynet med hjemmel i lotteriloven § 14 a fattet vedtak med pålegg om at klager må stanse å tilby pengespill i Norge. Lotterinemnda anser ikke et slikt forvaltningsvedtak som utøvelse av tvangsjurisdiksjon, og viser til at det er opp til klager hvordan pålegget blir etterkommet. Lotteritilsynets vedtak må følgelig anses som utøvelse av myndigheten til å fatte en konkret avgjørelse i saken, sml. prinsippet om domsjurisdiksjon, og ikke faktisk maktutøvelse som innebærer utøvelse av tvangsjurisdiksjon.»

- (50) Dette er også i tråd med det som er lagt til grunn i juridisk teori. I Folkerett, Carl August Fleischer, 8. utgave 2005, står det på side 99 at:

«Når det gjelder de ulike tiltak fra statenes side, må vi for det første sondre mellom rent faktiske handlinger og handlinger som innebærer utøvelse av jurisdiksjon – offentlig myndighet. Når det gjelder jurisdiksjonsutøvelse, må vi igjen sondre mellom statenes adgang til å gi sin lovgivning anvendelse på et bestemt forhold, og adgangen til fysisk å håndheve loven overfor en person i en bestemt situasjon – utøve tvangsmakt.»

- (51) Klager har anført at det er forskjell mellom hjemmel til å pålegge plikter og hjemmel til å gjennomtvinge oppfyllelse av plikter, og at de folkerettslige vurderingene som er gjort av forvaltningen og Oslo tingrett i relasjon til det underliggende stansingsvedtaket ikke har overføringsverdi til vedtaket om tvangsmulkt.
- (52) Lotterinemnda er ikke enig i at de folkerettslige vurderingene som er gjort i relasjon til det underliggende stansingsvedtaket ikke har overføringsverdi til foreliggende sak om tvangsmulkt. Når forvaltningen har jurisdiksjon til å fatte vedtak om stans, må forvaltningen også ha jurisdiksjon til å treffe vedtak om tvangsmulkt for å få gjennomført stansingsvedtaket. Et vedtak om tvangsmulkt får ikke innvirkning på de handlingene som kreves for å oppfylle stansingsvedtaket, og er kun ment som et økonomisk incentiv for å få gjennomført et gitt pålegg. Lotterinemnda anser ikke et slikt forvaltningsvedtak som utøvelse av tvangsjurisdiksjon, og viser til at det er opp til klager hvordan pålegget blir etterkommet. Lotteritilsynets vedtak om tvangsmulkt for å få gjennomført stansingsvedtaket må følgelig anses som utøvelse av myndigheten til å sikre håndhevelse av stansingsvedtaket, sml. prinsippet om domsjurisdiksjon, og ikke fysisk maktutøvelse som innebærer utøvelse av tvangsjurisdiksjon. Så lenge lovbruddet skjer i Norge, har norske myndigheter slik jurisdiksjon. Under enhver omstendighet får spilltilbudet virkning i Norge, og norske myndigheter har da jurisdiksjon. Vedtaket om tvangsmulkt anses heller ikke som utøvelse av tvangsjurisdiksjon på maltesisk territorium, ettersom vedtaket kun retter seg mot de delene av klagers spilltilbud som blir avholdt i Norge via internett. Det vises til de vurderingene som er gjort av Lotterinemnda i sak 2019/397 og Oslo tingrett i dom avsagt 20. juni 2022.
- (53) Etter Lotterinemnda syn vil spørsmålet om tvangsjurisdiksjon først bli aktuelt dersom Statens Innkrevingssentral beslutter å foreta en tvangsinndrivelse for ubetalt tvangsmulkt

på maltesisk territorium uten samtykke fra maltesiske myndigheter. Lotterinemnda bemerker for øvrig at eventuelle anførsler om folkerettsbrudd ved forsøk på tvangsinndrivelse må fremsettes innenfor rammene av tvangsfullbyrdsloven.

- (54) Klager har videre anført at Lotteritilsynet ikke har begrunnet hvorfor vedtaket står seg folkerettslig, ved at det ikke er vist til hvilken folkerettslig hjemmel Lotteritilsynet har til å fatte vedtaket.
- (55) Forvaltningsloven § 25 regulerer kravene til innholdet i forvaltningens begrunnelse av vedtak. Det følger av bestemmelsen at forvaltningsorganet skal vise til de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på. I tillegg bør de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn nevnes. Det kreves ikke etter ordlyden at forvaltningsorganet imøtegår samtlige av klagers anførsler i en konkret sak. En eventuell unnlattelse av å behandle enkeltstående anførsler vil ikke automatisk innebære et brudd på forvaltningens begrunnelsesplikt, se tilsvarende også Graver, H. P., Alminnelig forvaltningsrett, 5. utgave 2019, side 479.
- (56) Lotteritilsynet har ikke redegjort for vurderingen av de folkerettslige jurisdiksjonsreglene i vedtaket. Det er imidlertid redegjort for de reglene som vedtaket bygger på, og Lotterinemnda kan da ikke se at det er nødvendig å gi en utdypende begrunnelse for hvorfor folkeretten ikke utgjør en begrensning for vedtaket om tvangsmulkt. Lotteritilsynet har uansett redegjort for spørsmål om folkeretten og jurisdiksjonsreglene i e-post 28. september 2022. Her vises det til at folkeretten ikke forbyr handlinger på eget territorium og at vedtaket gjelder brudd på norske regler som har direkte betydning for Norge. Det vises også til at det er sikker folkerett at statene har jurisdiksjon over grensekryssende handlinger som har virkninger i den enkelte stat. Videre redegjøres det også for formålet med tvangsmulkten. Lotteritilsynet begrunner vedtaket ytterligere i e-post 30. september 2022, og viser blant annet til de vurderingene som er gjort av Oslo tingrett i dom avsagt 20. juni 2022. I innstillingen til Lotterinemnda blir disse vurderingene gjentatt.
- (57) Lotterinemnda er enig i Lotteritilsynets vurderinger på dette punktet, og er av den oppfatning at begrunnelsen samlet sett er tilstrekkelig dekkende til at klagers rettssikkerhet er ivaretatt. Lotterinemnda bemerker for øvrig at spørsmål om folkerett og jurisdiksjon er behandlet og begrunnet av Lotteritilsynet, klageinstansene og Oslo tingrett i forbindelse med behandlingen av stansingsvedtaket. Lotterinemnda har i premiss 49 lagt til grunn at de folkerettslige vurderingene som er gjort i relasjon til det underliggende stansingsvedtaket har overføringsverdi til foreliggende sak om tvangsmulkt. Lotterinemnda har på denne bakgrunn kommet til at Lotteritilsynet ikke har brutt begrunnelsesplikten.

Anførsel om feil bevisbedømmelse/mangelfull utredning og begrunnelse

- (58) Trannel anfører at Lotteritilsynet har bygget på uriktige faktiske forutsetninger i vurderingen av hvorvidt tvangsmulkt bør ilegges. Det vises til at begrunnelsen er svært knapp, og på flere punkter er feilaktig eller i det minste direkte misvisende. Dette reiser tvil om saken har vært forsvarlig utredet.
- (59) Lotteritilsynet har i vedtaket kommet til at Trannels tilstedeværelse i det norske markedet ikke har endret seg vesentlig etter stansingsvedtaket, selv om Medietilsynets vedtak har medført en reduksjon i den ulovlige TV-reklamen. Det vises til at Trannel aktivt har brukt

direktemarkedsføring og TV-reklame på enkelte TV-kanaler, markedsføring i sosiale medier og andre medier. Nettpillsidene var uendret og brukte fremdeles norsk språk, norsk valuta og hadde norsk kundestøtte på vedtakstidspunktet. Omgåelse av betalingsformidlingsforbudet hadde heller ikke opphørt.

- (60) Klager viser til at det ikke er gitt noen begrunnelsen for hvorfor stansing av TV-reklamen ikke er en vesentlig endring, og at påstander om direktemarkedsføring ikke er underbygget. Videre vises det til at Trannel ikke er omfattet av betalingsformidlingsforbudet.
- (61) Etter forvaltningsloven § 17 skal saken være «så godt opplyst som mulig» før det treffes enkeltvedtak. Som Kultur- og likestillingsdepartementet har påpekt i sitt vedtak 21. mars 2023, punkt 4.2, har parten et visst ansvar for å legge frem opplysninger som fremmer deres sak, se Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett, 12. utgave 2022, side 278.
- (62) Da vedtaket om tvangsmulkt ble fattet, ble Trannel innvilget tilstrekkelig med tid til å opplyse om hvordan selskapet ville oppfylle stansingsvedtaket. Lotteritilsynet hadde ved flere anledninger bedt klager redegjøre for dette, uten å motta informasjon. Trannel har videre gitt uttrykk for at selskapet ikke hadde planer om rette seg etter stansingsvedtaket så lenge saken ikke var rettskraftig avgjort. Lotterinemnda kan ikke se at forvaltningsloven eller god forvaltningsskikk krever at Lotteritilsynet dokumenterer sine funn etter testspilling og undersøkelse av klagers nettside, i en slik situasjon. Utredningen er heller ikke mangelfull, jf. forvaltningsloven § 17.
- (63) Lotterinemnda kan ikke se at Lotteritilsynet har bygget på uriktige faktiske forutsetninger. Selv om klager selv ikke rammes av betalingsformidlingsforbudet, har klager forsøkt å omgå forbudet ved å bruke tredjeparter til betalingsformidlingen som ikke rammes av forbudet. Påstanden om omgåelse av betalingsformidlingsforbudet er dermed ikke uriktig. Lotterinemnda legger videre til grunn at påstanden om direktemarkedsføring bygger på Lotteritilsynets observasjoner, som det ikke er påkrevd at Lotteritilsynet fører bevis for etter forvaltningsloven § 17. Hvorvidt slik direktemarkedsføring er lovlig eller ulovlig i seg selv er ikke avgjørende, så lenge direktemarkedsføring til norske kunder er et av momentene som tilsier at klager tilbyr pengespill til norske spillere, noe som er i strid med lotterilovens bestemmelser.
- (64) Begrunnelsen kan heller ikke anses mangelfull, ettersom det vises til relevant hjemmel og de faktiske forholdene vedtaket bygger på, jf. forvaltningsloven § 25. Det er vist til stansingsvedtaket, som inneholder veiledning om hvordan klager kan unngå å bryte norsk pengespillov og lotterilov. I tillegg har Lotteritilsynet innledet dialog med klager om hvilke tiltak de vil gjøre og kommet med veiledning om hvordan vedtaket kan etterleves i etterkant av vedtaket. Vedtaket om tvangsmulkt er et virkemiddel for å sikre at stansingsvedtaket overholdes, og vedtaket om tvangsmulkt er i dette henseende tilstrekkelig begrunnet.

Anførsel om at vedtaket om tvangsmulkt er uforholdsmessig og sterkt urimelig

- (65) Klager har anført at vedtaket om tvangsmulkt er uforholdsmessig og sterkt urimelig. Det vises blant annet til at det underliggende stansingsvedtakets gyldighet ikke er rettskraftig avgjort, og at Lotteritilsynet ikke har vurdert forholdsmessigheten av å illegge tvangsmulkt til tross for at en innrettelse etter stansingsvedtaket kan gjøre uopprettelig skade for selskapet.

- (66) Det er omstridt hvorvidt det foreligger et selvstendig ulovfestet prinsipp om at et forvaltningsvedtak skal være forholdsmessig. Uansett er det Lotterinemndas vurdering at vedtaket om tvangsmulkt er forholdsmessig og ikke sterkt urimelig. Lotterinemnda bemerker at hovedregelen er at et vedtak gjelder fra vedtaksdatoen, men at det kan gis utsatt iverksettelse etter forvaltningsloven § 42. Utsatt iverksettelse er vurdert i denne saken og ble gitt for perioden 4. oktober 2022 til og med 22. november 2022, og er nå gitt fra og med 10. desember 2022 til klageinstansene har behandlet klagen. Det har også vært en periode mellom dette hvor det har påløpt tvangsmulkt. Det underliggende stansingsvedtaket som tvangsmulkten bygger på, reiser ingen nye juridiske problemstillinger som ikke en domstol har tatt stilling til. I Oslo tingretts dom 20. juni 2022 legger retten til grunn at faktum og de grunnleggende og avgjørende spørsmålene som saken reiser ikke skiller seg fra saken om Norsk Lotteri, avgjort av Borgarting lagmannsrett i LB-2019-190207-2. Norsk Lotteri-saken er rettskraftig avgjort. Rettstilstanden er etter Lotterinemndas syn ikke uavklart, og både to klageinstanser og Oslo tingrett har kommet til at Lotteritilsynets stansingsvedtak er gyldig. Lotterinemnda kan da ikke se at det er uforholdsmessig eller sterkt urimelig å ilegge tvangsmulkt før det underliggende vedtaket er rettskraftig.
- (67) Lotterinemnda har videre kommet til at hensynet til å beskytte norske spillere for farene ved pengespill veier tyngre enn hensynet til konsekvensene tvangsmulkten vil ha for Trannel i denne saken. Dette gjelder i alle fall i et tilfelle der de rettslige spørsmålene i saken fremstår som avklart. Lotteritilsynet har gitt klager god tid til å oppfylle stansingsvedtaket og klagers tilbud om pengespill til norske spillere er ulovlig. Klagers interesse i å fortsette ulovlig virksomhet er lite beskyttelsesverdig. Klager har fått mange muligheter til å opptre i tråd med vedtak og regelverk og har fått tilbud om løpende veiledning. Lotterinemnda har etter dette kommet til at ileggelsen av tvangsmulkt samlet sett ikke er uforholdsmessig eller sterkt urimelig.
- (68) Klager har vist til Sivilombudets uttalelse i SOMB-2007-92, som omhandler et ulovlig oppført gjerde. Mens saken verserte for domstolene løp en tvangsmulkt på 1 000 kroner per dag frem til gjerdet ble fjernet. Etter klage fra eier av gjerdet, nedsatte fylkesmannen den samlede tvangsmulkten til halvparten, 556 000 kroner. Sivilombudet kom etter en konkret vurdering av blant annet tiltakets art, dets betydning for allmennheten og det forhold at grunneierne brakte saken inn for retten, til at den samlede tvangsmulkten fremstod uforholdsmessig høy, sakens karakter og forholdene i saken tatt i betraktning. Sivilombudet la vekt på at saken ble brakt inn for domstolene, noe som er en grunnleggende rettighet. Etter Lotterinemndas syn er disse to sakene ikke sammenlignbare, ettersom det i Trannel-saken er sterke allmenne hensyn som tilsier at det ulovlige spilltilbudet bør opphøre, og tvangsmulkten er ilagt et selskap med svært høy omsetning fra ulovlig virksomhet. I tillegg kommer de momentene som er nevnt ovenfor. Lotterinemnda bemerker videre at i denne konkrete saken er det snakk om store verdier fra ulovlig pengespillvirksomhet, og at tvangsmulktens størrelse ikke fremstår som uforholdsmessig stor dette tatt i betraktning. Sivilombudets uttalelse har dermed begrenset overføringsverdi til denne saken og endrer ikke Lotterinemndas vurdering.
- (69) Lotterinemnda kan videre ikke se at det at saksbehandlingen har pågått i lang tid kan ha betydning for om vedtaket er forholdsmessig eller sterkt urimelig. Tvert imot er det klager som har brukt lang tid på å tilpasse seg stansingsvedtaket. Veiledningen som er gitt av Lotteritilsynet fremstår som tilstrekkelig. Lotteritilsynet har ved flere anledninger vist til en oversikt over hva som vurderes som ulovlige forhold, og fremmet forslag til hva Trannel kan gjøre for å sikre at de ikke handler i strid med pengespillovgivningen. Disse

punktene er presisert ytterligere gjennom skriftlige henvendelser hvor Lotteritilsynet gir veiledning til Trannel om hva som ligger i kravet om å «stans» pengespilltilbudet. Lotteritilsynet åpner videre for alternative tiltak, dersom Trannel har andre forslag til hvordan de kan innrette seg. Videre er det avholdt et veiledningsmøte 11. november 2022. Trannel fikk da anledning til å stille Lotteritilsynet spørsmål om innrettelsen, men benyttet seg etter det opplyste ikke av det.

- (70) Når det gjelder manglende forholdsmessighetsvurdering fra Lotteritilsynets side, kan ikke Lotterinemnda se at det er noe krav til en slik vurdering for å begrunne et vedtak.

Anførsel om at tvangsmulkt er en administrativ sanksjon og har karakter av straff

- (71) Klager anfører at Lotteritilsynet har bygget illeggelsen og utmålingen av tvangsmulkten på prinsipper som har så mye til felles med administrative sanksjoner at det bryter med lovgivers forutsetning for bruk av tvangsmulkt og får karakter av straff. Lotteritilsynet har vurdert alvorligheten og varigheten av handlinger i fortiden og ikke hvilken potensiell skade som vil kunne oppstå hvis Trannel fortsetter som før uten å innrette seg etter det underliggende stansingsforholdet. Dette må holdes opp mot individuelle forhold som tilsier at man bør avvente med et vedtak om tvangsmulkt frem til stansingsvedtaket er rettskraftig avgjort og til Trannel har fått nødvendig veiledning. Det gjelder dermed et skjerpet beviskrav i lys av uskyldspresumsjonen og EMK art. 6.
- (72) Tilsvarende som Kultur- og likestillingsdepartementets vurdering etter pengespilloven, er det Lotterinemndas syn at tvangsmulkt etter lotteriloven § 14 c ikke har et pønalt formål. Det følger av bestemmelsen at tvangsmulkten gis for å få gjennomført et pålegg innen en bestemt frist. Videre fremgår det av forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr. 84 (1998-1999) punkt 9.2.3.4 at tvangsmulkten ikke har karakter av straff.
- (73) Etter Lotterinemndas vurdering bygger ikke Lotteritilsynets vedtak om tvangsmulkt på en form for skyldkonstatering eller andre typiske straffutmålingsmomenter. Lotteritilsynet har ved vurderingen av om det skal ilegges tvangsmulkt foretatt en vurdering av behovet for å verne forbrukerhensyn og behovet for oppfyllellespress. Ved en slik vurdering må det nødvendigvis også sees hen til omstendighetene før vedtaket om tvangsmulkt ble fattet, herunder klagers vilje til å rette seg etter vedtaket. Formålet med vedtaket om tvangsmulkt er følgelig ikke å «straffe» klager for handlinger i fortiden, men å sørge for at stansingsvedtaket blir gjennomført i fremtiden. Når det gjelder beregningen av tvangsmulkten størrelse, er Lotterinemnda av den oppfatning at Lotteritilsynet ikke har gått lenger enn nødvendig for å sikre gjennomføring av pålegget innen fristen. Tvangsmulkten kan derfor under ingen omstendigheter sies å bygge på et pønalt formål som innebærer at denne forvaltningssanksjonen er å regne som straff i henhold til EMK art. 6. Lotterinemnda føyer til at tvangsmulkten heller ikke utgjør straff etter Grunnloven § 96.
- (74) Lotterinemnda er også av den oppfatning at klager har fått mer en god nok tid til å oppfylle stansingsvedtaket, og at Lotteritilsynet har vist hvordan Trannel kan oppfylle stansingsvedtaket og gitt tilstrekkelig veiledning om dette. Siden klager er gitt romslige frister og omfattende veiledning fra Lotteritilsynet, fremstår tvangsmulkten som et reelt pressmiddel for å oppfylle stansingsvedtaket, se til sammenligning Høyesteretts uttalelser i Rt-2015-392, avsnitt 37-44. Klagers anførsel om at tvangsmulkten utgjør straff i henhold til EMK art. 6 må derfor avvises.

Anførsel om at utmålingen bygger på klart uriktige og uforsvarlige forutsetninger

- (75) Klager anfører at det følger av alminnelig kunnskap om økonomiske sammenhenger at bortfall av reklame vil kunne påvirke omsetningen i tiden fremover. Det er derfor etter klagers mening ikke riktig når Lotteritilsynet har lagt til grunn at Trannel vil ha omtrent den samme inntjeningen som selskapet har hatt de foregående år.
- (76) Det fremgår av Ot.prp. nr. 84 (1998-1999) punkt 9.2.3.4 at tvangsmulkten skal eliminere fordelene ved å fortsette den ulovlige virksomheten. Samtidig må den ikke være urimelig høy. Lotteritilsynet har i utmålingen tatt utgangspunkt i Kindreds årsrapport fra 2020 og deres rapporterte bruttofortjeneste for de nordiske landene. Videre har Lotteritilsynet estimert at Norge utgjør 20,53 prosent av Kindreds nordiske marked, og at det er Trannel som står bak denne. Bruttofortjenesten anses av Lotteritilsynet som et konservativt estimat fordi lisensavgifter, som ikke betales i Norge, er blant de direkte salgsomkostningene som medregnes i bruttofortjenesten.
- (77) Lotteritilsynet har bedt klager om informasjon om deres omsetning i Norge, mens klager har vist til Kindreds årsrapport. Klager har dermed til tross for oppfordring ikke opplyst om omsetningen sin i Norge, eller gitt noe anslag på hvilken påvirkning mindre reklame vil utgjøre. Lotterinemnda har derfor kommet til at Lotteritilsynets utmåling av tvangsmulkt ikke er urimelig høy og er egnet til å eliminere fordelene ved å fortsette den ulovlige virksomheten. Som tidligere nevnt må det kunne forventes at klager bidrar til å opplyste saken til egen fordel.
- (78) Videre har klager anført at det ikke er riktig at Trannels omsetning vil være tilnærmet null hvis selskapet innretter seg etter stansingsvedtaket. Klager viser til at Trannel ikke benytter betalingsaktører som yter betalingstjenester i Norge, og at disse derfor ikke rammes av betalingsformidlingsforbudet. Som tidligere nevnt er imidlertid en del av det som kreves for å oppfylle stansingsvedtaket, at Trannel avstår fra å legge til rette for løsninger for betalingsformidling, der betalingsløsningene er spesielt tilpasset det norske markedet. Dette kan ikke anses oppfylt så lenge Trannel tilbyr norske kunder betalingsløsninger som er utformet og tilrettelagt nettopp for å omgå betalingsformidlingsforbudet. Lotterinemnda er etter dette enig i Lotteritilsynets vurdering på dette punktet. Utmålingen av tvangsmulkt bygger dermed ikke på klart uriktige eller uforsvarlige forutsetninger.

Anførsel om at det underliggende stansingsvedtaket er ugyldig

- (79) Klager har anført at de samme anførselene knyttet til det underliggende stansingsvedtaket datert 5. april 2019 gjøres gjeldende for vedtaket om tvangsmulkt. Det er vist til at samme anførselene som i ankeerklæringen, prosessdokumentene for tingretten og klagedokumentene i klagesaken.
- (80) Klager viser også til at vedtaket om tvangsmulkt i realiteten tvinger selskapet til å bryte maltesisk personvernlovgivning og personvernforordningen (GDPR). Lotterinemnda understreker at stansingsvedtaket ikke innebærer en plikt for Trannel til å blokkere norske kunder fra spillnettsidene. Klager kan oppfylle stansingsvedtaket ved å gjøre endringer i spilltilbudet, slik at det ikke lenger er rettet mot det norske markedet. Lotteritilsynet har gitt Trannel omfattende veiledning om hvordan dette kan gjennomføres, og denne anførselen kan derfor ikke føre frem.

- (81) Lotterinemnda har i sak 2019/397 kommet til at Lotteritilsynets stansingsvedtak datert 5. april 2019 er gyldig. Oslo tingrett kom til samme resultat i dom 20. juni 2022. Lotterinemnda legger derfor til grunn at det underliggende stansingsvedtaket er gyldig. Lotterinemnda kan ikke se at det i den foreliggende saken har kommet nye opplysninger som endrer Lotterinemndas vurdering angående gyldigheten av det underliggende stansingsvedtaket.

Anførsel om at stansingsvedtaket er oppfylt

- (82) Det fremgår av forvaltningsloven § 51 femte ledd at forhold knyttet til illeggelse av tvangsmulkt kan påklages særskilt. Som vist ovenfor vil Lotterinemnda derfor behandle spørsmålet om klager i perioden 22. november 2022 til og med 9. desember 2022 der det er ilagt tvangsmulkt, hadde stanset det ulovlige pengespilltilbudet rettet mot Norge.
- (83) Etter en helhetsvurdering, konkluderte Lotteritilsynet med at Trannels spilltilbud fra bestemte nettsider var rettet mot det norske markedet, og dermed avholdt i Norge i strid med pengespilloven og lotteriloven. Det ble vist til at spilltilbudet var utformet på norsk, at en av spillsidene hadde norsk navn, at kundene ble tilbudt å betale i norsk valuta, at premiene ble utbetalt i norsk valuta og at spillsidene tilbydde norskspråklig kundestøtte. Det ble videre vist til at spilltilbudet ble markedsført i Norge blant annet gjennom norskspråklig TV-reklame på norske TV-kanaler, bruk av norske ambassadører, norske sosiale medier og pressemeldingstjenester. Lotteritilsynet viste videre til at spillsidene la til rette for betalingsformidling til og fra spillere i Norge, og at Trannel, gjennom ulike kanaler informerte sine kunder om hvordan de kunne unngå at innskudd og gevinst ble stanset av norske banker.
- (84) Klager har gjort en rekke endringer i spilltilbudet mellom vedtaket om tvangsmulkt og iverksettelsen 22. november 2022. Pengespillreklame på flere norske TV-kanaler ble stanset, internett domenet ble endret fra «.no» til «.nu» og det ble satt i gang en prosess med å oversette spillsidene fra norsk til engelsk. Norske flagg var fjernet fra spill-logo og henvisning til norske sider var tatt bort.
- (85) I brev 5. desember 2022 informerte Lotteritilsynet om at spilltilbudet, til tross for disse tiltakene, var rettet mot Norge. Lotteritilsynet hadde da gjennomført testspill og andre undersøkelser. Dette viste at klager fremdeles hadde nettsider innrettet mot norske kunder, blant annet ved at nettsidene brukte norsk valuta og hadde betalingsløsninger som var tilpasset for å omgå det norske betalingsformidlingsforbudet. Videre la Lotteritilsynet til grunn at selskapet fortsatt brukte norsk markedsføring gjennom bruk av norske affiliates, norskspråklige kampanjer og eksklusive bonuser til nye norske kunder. Videre ble spill på den norske Eliteserien fremhevet på unibet.nu, men ikke på den internasjonale spill siden unibet.com.
- (86) Lotterinemnda er på denne bakgrunn enig med Lotteritilsynet i at klagers spilltilbud fortsatt var rettet mot norske kunder i perioden for tvangsmulkten som er påløpt, fra og med 22. november til og med 9. desember 2022. Stansingspålegget var dermed ikke etterfulgt, og det var adgang til å illegge tvangsmulkt. Eventuell ny tvangsmulkt vil kunne påklages særskilt, jf. forvaltningsloven § 51 fjerde ledd.

Konklusjon

- (87) Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at Lotteritilsynets vedtak skal opprettholdes.

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dokumentet er godkjent elektronisk