



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 5. februar 2024

Sak 2023/1126 – Max Spill AS - org.nr. 974 440 881 – klage over vedtak med pålegg om retting av databingo

Lotterinemndas medlemmer: Leder Martin Hennig, medlem Shabneet K. Bains og varamedlem Dagrún Y. Haider

Sakens bakgrunn

- (1) Lotteritilsynet sendte 6. oktober 2023 informasjonsbrev og pålegg til bingomedhjelpere om å inngi dokumentasjon på hvilke tiltak som var iverksatt for å sikre at spillere ikke hadde mulighet til å benytte autoplay i databingo. I brevet ble det vist til at tilsynet 27. september 2023 hadde gjennomført kunnskapsinnhenting/begrenset tilsyn i syv bingohaller. Dette tilsynet bekreftet mottatte tips om bekymringsfull praksis knyttet til utilstrekkelig gjennomføring av forbudet mot autoplay i databingo. Kunder kunne enkelt påbegynne nytt spill, uten aktiv handling, ved å kile/trykke fast start-knappen med hjelp av ulike gjenstander som eksempelvis kort, flasker og tannpirkere. Tilsynet påla bingomedhjelpere å dokumentere hvilke tiltak organisasjonene hadde iverksatt for å sikre at spillere ikke hadde mulighet til å benytte autoplay i databingo, jf. pengespilloven § 26.
- (2) Max Spill AS (klager) sendte 17. oktober 2023 informasjon i tråd med pålegget. Det ble vist til at terminalene som Electronic Gaming Systems AS (EGS) hadde levert og som utgjorde flertallet i selskapets bingohaller, var uten funksjonen «*hold knappen nede*» og autoplay. Det ble opplyst at EGS hadde fjernet autoplay-funksjonen og erstattet den med en brukervennlig forhåndskjøpsmeny, der kundene kunne forhåndskjøpe inntil fem spillsekvenser av gangen.
- (3) Bransjeforeningen for samfunnsnyttig lotterivirksomhet (BSL), Norges Bingo- og Lotteriforbund (NBLF) og en rekke andre bingoaktører, herunder klager, sendte 24. oktober 2023 et felles svar på pålegget om innsending av dokumentasjon. Det ble vist til at som følge av innføringen av forbudet mot autoplay, hadde bingomedhjelperne gitt beskjed til sine leverandører om å gjøre nødvendige tekniske endringer i bingospillenes programvare for å fjerne muligheten til å automatisk starte og fortsette pengespill. Ifølge brevet hadde endringene i programvaren gjort at spillere hadde begynt å manipulere maskinene og omgå autoplay-sperren. Bingomedhjelperne konkluderte med at det mest effektive tiltaket var å gjøre nye endringer i programvaren som skulle sørge for at det ikke ville ha noe effekt å kile fast knapper på bingoterminalen. Ettersom det måtte innhentes bistand fra leverandører og underleverandører for å gjøre endringer i programvaren, ville det å endre funksjonaliteten i spillene ta tid å implementere. Det ble derfor bedt om at fristen for endelig implementering ble satt til tidligst 1. desember 2023. Tilsynet innvilget 7. november 2023 frist for å gjennomføre endringene til 1. desember 2023.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

- (4) Lotteritilsynet påla 30. oktober 2023 klager å fjerne funksjonen på databingo som tillot forhåndskjøp av flere spillsekvenser innen 6. november 2023, jf. pengespillloven § 32, jf. pengespillforskriften § 10. Det ble vist til at funksjonen var i strid med forbudet mot autoplay. Tilsynet varslet samtidig om at dersom fristen for retting ikke ble overholdt, ville det med hjemmel i pengespillloven § 32 bli truffet vedtak om at selskapet måtte stenge databingo frem til forholdet var rettet. Pålegget og varslet gjaldt for alle bingohallene der selskapet tilbød databingo fra EGS.
- (5) Klager, representert av Bull & Co Advokatfirma AS v/advokat Cathrine Grundtvig, ba 3. november 2023 om utsatt iverksettelse av pålegget om retting av databingo inntil klagen var avgjort. Subsidiært ble det bedt om utsatt frist for retting til 22. januar 2024.
- (6) Lotteritilsynet avsto 6. november 2023 anmodningene om utsatt iverksettelse av pålegget om retting av databingo og utsatt frist for retting.
- (7) Klager opplyste 7. november 2023 om at selskapet hadde etterkommet pålegget, og bekreftet at den omtvistede spill-funksjonen var stanset innen fristen.
- (8) Klager påklaget vedtaket 17. november 2023. Innledningsvis i klagen redegjøres det kort for selskapet og regelverket, samt kontakten med Lotteritilsynet. Klager anfører at tilsynet skulle ha forhåndsvarslet selskapet om pålegget om retting. Det vises til at tilsynets generelle brev til bingobransjen 6. oktober 2023, gjaldt forholdet at *«kunder enkelt kan påbegynne spill på nytt, uten aktiv handling, ved å kile/trykke fast start-knappen ved hjelp av ulike gjenstander som eksempelvis kort, tannpirkere og flasker»*. Ifølge klager er dette noe annet enn at kunder kan forhåndskjøpe og spille inntil fem runder på databingoterminalene. Uten forhåndsvarsel har klager ikke hatt anledning til å imøtegå tilsynets anførsler om at selskapets *«nye»* spill-funksjon omfattes av forbudet mot autoplay eller kunne forklare hvordan funksjonen fungerer, jf. forvaltningsloven § 16 og § 17. Klager anfører også at det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Det ble vist til at selskapet ble gitt frist på kun noen dager til å rette forholdet, mens selskapets konkurrenter fikk mye lenger frist til å rette opp i langt grovere overtredelser.
- (9) Klager anfører subsidiært at vedtaket bygger på uriktig lovanvendelse. Det vises til at forbudet mot autoplay gjelder *«start og gjennomføring av flere spillsekvenser»*, jf. pengespillforskriften § 10. Begrepet spillsekvens er i pengespillforskriften § 1 bokstav c, definert som *«hendelsene som utløses i et pengespill fra og med spilleren har bekreftet innsats og til eventuell premie er godtgjort spilleren»*. Klager fremhever at vedtaket gjelder muligheten til samtidig kjøp og spill av inntil fem runder med databingo. Kjøpet av fem runder forutsetter at spilleren samtidig satser totalt pålydende for alle fem rundene. Det innebærer at samlet innsats er fastsatt og gjort opp ved kjøpet, og at spilleren har oversikt over hvilken innsats som er satset. Samtidig krever ny innsats en ny handling fra spillerens side. Klager mener at selskapet med dette også ivaretar kravet i pengespillforskriften § 6 andre ledd, om å *«sikre at spilleren mottar en betalingsbekreftelse som viser innsatsen, samt kunne dokumentere at alle betalte spill deltar i pengespillet»*. Spilleren kan spille alle fem rundene, eller velge å avbryte etter at en eller flere runder er spilt. Resterende runder kan bli spilt senere eller løst ut av spilleren ved retur av innsatsen. Klager hevder at risikoen for spill med ukontrollerbart store innsatser, som ved autoplay, samt risikoen for spillavhengighet, er minimal. Muligheten for å kjøpe og spille fem runder med databingo er rettslig sett kun én hendelse, *«som utløses i et pengespill fra og med spilleren har bekreftet innsats og til eventuell premie er godtgjort spilleren»*, og derfor kun én spillsekvens, jf. pengespillforskriften § 10.

Selskapets praksis med å tilby forhåndskjøp og spill av inntil fem runder med databingo, er derfor ikke i strid med pengespilloven § 7, jf. pengespillforskriften § 1 og § 10. Klager krever dekning for sakskostnader, jf. forvaltningsloven § 36.

- (10) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 4. desember 2023 til Lotterinemnda for behandling.
- (11) Klager sendte 15. desember 2023 utfyllende merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda. Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.

Det rettslige grunnlaget

- (12) Det rettslige grunnlaget er lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespilloven) og forskrift 17. november 2022 nr. 1978 om pengespill (pengespillforskriften).
- (13) Det følger av pengespilloven § 24 at Lotteritilsynet skal føre kontroll med et krav fastsatt i eller med hjemmel i denne loven blir oppfylt. En medhjelper som arrangerer pengespill etter pengespilloven § 21, anses som tilbyder av pengespill, jf. pengespillforskriften § 40 tredje ledd.
- (14) Kravene om tiltak for å sikre ansvarlige pengespill oppstilles i pengespilloven § 7. Det fremgår av § 7 tredje ledd at tilbydere av pengespill som krever tillatelse, skal ha tiltak, tilpasset typen pengespill, for å motvirke spilleproblemer. Departementet kan gi forskrift om hvilke tiltak som kreves for ulike pengespill, og om unntak fra aldersgrensen for bestemte pengespill, jf. § 7 fjerde ledd.
- (15) Etter pengespillforskriften § 10 første setning er autoplay forbudt. Med autoplay menes automatisk start og gjennomføring av flere spillsekvenser uten aktiv handling fra spilleren, jf. § 10 andre setning. En spillsekvens er hendelsene som utløses i et pengespill fra og med spilleren har bekreftet innsats og til eventuell premie er godtgjort spilleren, jf. pengespillforskriften § 1 bokstav c.
- (16) Ved brudd på pengespilloven, eller vedtak fastsatt med hjemmel i loven, kan Lotteritilsynet pålegge den ansvarlige å rette et ulovlig forhold eller fastsette at den ulovlige virksomheten skal opphøre eller stenge, jf. pengespilloven § 32.
- (17) Av lov 10. februar 1967 om behandlingssaker (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

- (18) Max Spill AS sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 30. oktober 2023 med pålegg om retting av databingo.

Forbudet mot autoplay

- (19) Ved brudd på pengespilloven, eller vedtak fastsatt med hjemmel i loven, kan Lotteritilsynet pålegge den ansvarlige å rette et ulovlig forhold eller fastsette at den ulovlige virksomheten skal opphøre eller stenge, jf. pengespilloven § 32.

- (20) Etter pengespillforskriften § 10 første setning er autoplay forbudt. Med autoplay menes automatisk start og gjennomføring av flere spillsekvenser uten aktiv handling fra spilleren, jf. § 10 andre setning. En spillsekvens er hendelsene som utløses i et pengespill fra og med spilleren har bekreftet innsats og til eventuell premie er godtgjort spilleren, jf. pengespillforskriften § 1 bokstav c. Overtredelser av forbudet mot autoplay, kan også være i strid med kravene til tilbydere av pengespill om å sikre ansvarlige pengespill for å motvirke spilleproblemer, jf. pengespilloven § 7 tredje ledd.
- (21) Det følger av Kultur- og likestillingsdepartementets høringsnotat til 5. august 2022 til ny forskrift om pengespill og forslag til endringer i enkelte andre forskrifter punkt 4.2.2. at:
- «Autoplay er en funksjon som gjør at et pengespill kan startes og gjennomføres automatisk, slik at et nytt spill starter umiddelbart etter resultatet av trekningen av det foregående spillet. Funksjonen kan aktiveres og deaktiveres av spilleren. Når funksjonen er aktivert, gjennomføres flere spillsekvenser uten at spilleren trenger å foreta en aktiv handling. Dette gjør at spilleren ikke trenger å følge med på spillet mens det pågår, og muliggjør at man for eksempel kan spille på flere spillterminaler samtidig. Autoplay øker dermed sjansen for at spilleren mister kontrollen over eget forbruk.»*
- (22) Lotterinemnda legger til grunn at hver enkelt av de fem forhåndskjøpte rundene med klagers databingo er å regne som enkeltstående pengespill, ettersom det foretas en trekning og eventuelt en premiering etter hver runde. Dette underbygges av at spilleren kan avbryte rundene etter at en eller flere runder er spilt. Dersom spilleren avbryter rundene, kan resterende runder løses ut av spilleren med retur av innsatsen. Klagers spill-funksjon innebærer dermed at et nytt pengespill starter og gjennomføres automatisk, umiddelbart etter resultatet av det foregående spillet, uten at spilleren trenger å foreta en aktiv handling. Selv om spilleren betaler for alle spillene før pengespillene starter, består hver runde av klagers databingo av hendelsene som utløses i et pengespill fra og med spilleren har bekreftet innsats og til eventuell premie er godtgjort spilleren, jf. pengespillforskriften § 1 bokstav c. Nemnda har etter dette kommet til at hver enkelt av de fem forhåndskjøpte rundene med klagers databingo er å regne som et selvstendig pengespill og én selvstendig spillsekvens. Klagers spill-funksjon muliggjør derfor automatisk start og gjennomføring av opptil fem spillsekvenser uten aktiv handling fra spilleren i strid med forbudet mot autoplay i pengespillforskriften § 10.
- (23) Etter Lotterinemndas syn er en slik tolkning i tråd med lovens formål og lovgivers intensjon. Klagers spill-funksjon gir en redusert beskyttelse for spillere og er i strid med intensjonen bak forbudet mot autoplay. Klager har heller ikke bestridt at løsningen muliggjør spill på flere bingoterminaler samtidig. Funksjonen fremstår som et virkemiddel som nettopp er en form for begrenset autoplay. Ved å akseptere denne praksisen uthuler man forbudet mot autoplay, og skaper grensetilfeller som vil være vanskelig å håndheve. Nemnda fremhever også at slike omgåelser vil kunne uthule formålet med 30-sekundersregelen i pengespillforskriften § 65 bokstav c.
- (24) Lotterinemnda har etter dette kommet til at klagers spill-funksjon innebærer automatisk start og gjennomføring av flere spillsekvenser uten aktiv handling fra spilleren i strid med forbudet mot autoplay i pengespillforskriften § 10. Lotteritilsynet har følgelig hjemmel til å pålegge klager å rette opp det ulovlige forholdet, jf. pengespilloven § 32.

Saksbehandlingsfeil

- (25) Klager anfører at Lotteritilsynet skulle ha forhåndsvarslet selskapet om pålegget om retting av databingo.
- (26) Det følger av forvaltningsloven § 16 første ledd at en part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Forhåndsvarslet skal gjøre rede for hva saken gjelder og ellers inneholde det som må anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte skal kunne ivareta sine interesser, jf. § 16 andre ledd. Etter § 16 tredje ledd bokstav c kan forhåndsvarsel unnlates dersom vedkommende allerede har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning til å uttale seg eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.
- (27) Retten til forhåndsvarsel er en grunnleggende rettighet som skal gi parten anledning til å komme med sitt syn på saken før et vedtak blir truffet. Bestemmelsen skal blant annet sikre at forvaltningens avgjørelsesgrunnlag blir riktig og må sees i sammenheng med forvaltningens utredningsplikt, jf. forvaltningsloven § 17.
- (28) Lotterinemnda legger til grunn at klager ikke er gitt mulighet til kontradiksjon om den omtvistede funksjonen. Utgangspunktet er derfor at det skulle vært forhåndsvarslet, med mindre noen av unntakene i forvaltningsloven § 16 tredje ledd kommer til anvendelse. Nemnda legger til grunn at verken forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a eller b er relevant i denne saken.
- (29) Generelt er det grunn til å være varsom med å anvende unntaksbestemmelsen i forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c. Det gjelder særlig i en sak som denne, der virkningene av vedtaket kan bli relativt inngripende for klageren. I Ot.prp. nr. 38 (1964-1965) s. 58 blir det vist til at unntaket kan komme til anvendelse hvis forhåndsvarsling er uten enhver betydning for at parten skal kunne ivareta sine interesser, blant annet hvor myndighetene vil heve et forbud eller påbud som bare angår parten det er rettet mot. I NOU 2019: 5 punkt 22.2.7 blir det vist til det kan virke åpenbart unødvendig å forhåndsvarsele parten, hvis et organ av eget tiltak skal treffe et vedtak til fordel for parten. Lotterinemnda vurderer etter dette at unntaksbestemmelsens kjerne er de tilfellene der det ikke er grunn til å forhåndsvarsele parten, ettersom det skal fattes et vedtak til gunst for parten. Forhåndsvarsel ville bidratt til at saken hadde blitt bedre opplyst før Lotteritilsynet fattet sitt vedtak. Nemnda har etter dette kommet til at tilsynet skulle ha forhåndsvarslet om pålegget om retting av databingo.
- (30) I henhold til forvaltningsloven § 41 er vedtaket likevel gyldig dersom det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Klager er i denne saken gitt anledning til å uttale seg i forbindelse med klagesaken, og verken Lotteritilsynet eller Lotterinemnda har funnet grunn til å endre vedtaket basert på den utfyllende informasjonen. Nemnda har på denne bakgrunn kommet til at det ikke er grunn til å regne med at manglende forhåndsvarsel kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Vedtaket er derfor ikke ugyldig på dette grunnlaget.
- (31) Klager har også anført at det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Lotterinemnda vil bemerke at i alle tilfeller hvor det er fattet vedtak med pålegg om retting av databingo,

må det foretas en konkret vurdering av fristen for retting i den enkelte sak. Likhetsprinsippet er et ulovfestet prinsipp om at like tilfeller skal behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Lotterinemnda er enig med Lotteritilsynet i at pålegget rettet mot klager og pålegget rettet generelt mot bingo-bransjen ikke er like tilfeller. Selv om begge påleggene gjaldt forbudet mot autoplay, er det å fjerne muligheten til å kile/trykke fast start-knappen, og fjerne funksjonen som gjør det mulig å forhåndskjøpe og spille inntil fem runder på en databingoterminal, to ulike forhold. Nemnda viser blant annet til at det var mer tidkrevende for bingo-bransjen å oppfylle det generelle pålegget, enn det var for klager å fjerne den omtvistede spill-funksjonen. Anførselen om ugyldighet på grunnlag av brudd på likebehandlingsprinsippet kan derfor ikke føre frem.

Konklusjon

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

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur