



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 30. april 2025

Sak 2024/1669 - Norsk Tipping AS - org.nr. 925 836 613 - klage over vedtak om overtredelsesgebyr

Lotterinemndas medlemmer: Leder Martin Hennig, medlem Renate Kristiansen og varamedlem Dagrun Y. Haider

Innledning

- (1) Saken gjelder klage over Lotteritilsynets vedtak 17. september 2024 om ileggelse av overtredelsesgebyr mot Norsk Tipping AS (heretter omtalt som «Norsk Tipping»).
- (2) Norsk Tipping er ilagt et overtredelsesgebyr på 4 500 000 kroner for overtredelse av lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespilloven) § 7 tredje ledd, jf. forskrift 17. november 2022 nr. 1978 om pengespill (pengespillforskriften) § 32 tredje ledd og overtredelse av pengespilloven § 8 første ledd, jf. pengespillforskriften § 6 første ledd bokstav c.
- (3) Bakgrunnen for vedtaket er at en kunde ved en feil fikk utbetalt en premie på 25 millioner kroner fra spillet KongKasino. Lotteritilsynet vurderer at feilutbetalingen fra KongKasino på 25 millioner kroner utgjorde et brudd på premiegrensen som er fastsatt for dette pengespillet i pengespilloven § 7 tredje ledd, jf. pengespillforskriften § 32 tredje ledd. Tilsynet mener også at feilutbetalingen utgjorde et brudd på pengespilloven § 8 første ledd, jf. pengespillforskriften § 6 første ledd bokstav c, som stiller krav om at pengespilltilbydere skal påse at pengespillene er tilstrekkelig sikret mot feil, misbruk og manipulering.
- (4) Lotteritilsynet vurderer at feilen var vesentlig, og at vilkårene for ileggelse av overtredelsesgebyr etter pengespilloven § 36 er oppfylt.

Sakens bakgrunn

- (5) Norsk Tipping er et statlig eid aksjeselskap, jf. pengespilloven § 11 første ledd. Selskapets formål er å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud og å forebygge negative konsekvenser av pengespill i samsvar med loven, noe som er lovfestet i pengespilloven § 11 andre ledd. Norsk Tipping har etter pengespilloven § 10 enerett til å tilby pengespill som krever særlig offentlig kontroll fordi pengespillene har høye premier, høy omsetning eller høy risiko for å skape spilleproblemer.
- (6) Norsk Tipping ble 8. mars 2024 kontaktet av en kunde som hadde fått utbetalt en premie på 25 millioner kroner fra spillet KongKasino, noe vedkommende antok var en feil. Norsk Tipping varslet Lotteritilsynet om feilutbetalingen per telefon 9. mars 2024.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

- (7) Lotteritilsynet fant grunnlag for å undersøke saken nærmere og innhentet i perioden 12. mars til 14. mai 2024 opplysninger og dokumentasjon fra Norsk Tipping med informasjon om årsaken til feilutbetalingen, selskapets oppfølging av hendelsen, og selskapets rutiner og kontroller med utbetaling av premier.
- (8) På bakgrunn av undersøkelsene kom Lotteritilsynet til at feilutbetalingen på 25 millioner kroner fra KongKasino innebar et brudd på pengespilloven § 7 tredje ledd, jf. pengespillforskriften § 32 tredje ledd og et brudd på pengespilloven § 8 første ledd, jf. pengespillforskriften § 6 første ledd bokstav c.
- (9) Lotteritilsynet la videre til grunn at vilkårene for ileggelse av overtredelsesgebyr etter pengespilloven § 36 var oppfylt. Tilsynet varslet 26. juni 2024 Norsk Tipping om vedtak om overtredelsesgebyr på 4,5 millioner kroner.
- (10) Norsk Tipping innga merknader til varselet 12. august 2024. I merknadene anfører Norsk Tipping at Lotteritilsynet ikke har hjemmel til å ilegge selskapet overtredelsesgebyr i denne saken. Det ble også avholdt et fysisk møte mellom tilsynet og Norsk Tipping 5. september 2024, hvor Norsk Tipping fikk anledning til å fremlegge ytterligere merknader. Tilsynet mottok ikke merknader i det fysiske møtet utover de merknadene som Norsk Tipping allerede hadde fremsatt skriftlig.
- (11) Lotteritilsynet fattet vedtak om overtredelsesgebyr 17. september 2024 med følgende ordlyd:
- «Med hjemmel i pengespilloven § 36 ilegges Norsk Tipping AS et overtredelsesgebyr på 4 500 000 – firemillionerfemhundretusen - kroner for overtredelse av pengespilloven § 7 tredje ledd jf. pengespillforskriften § 32 tredje ledd og pengespilloven § 8 første ledd jf. pengespillforskriften § 6 første ledd bokstav c).»
- (12) Norsk Tipping ba i e-post 4. oktober 2024 om utsatt klagefrist, og fikk innvilget utsatt frist til 18. oktober 2024. Norsk Tipping påklaget vedtaket 18. oktober 2024. I klagen ba Norsk Tipping om å få oversendt tidligere saker hvor overtredelsesgebyr er brukt overfor pengespilltilbydere.
- (13) I forbindelse med behandling av klagen vurderte Lotteritilsynet at det var grunnlag for å gi vedtaket av 17. september 2024 utsatt iverksettelse frem til klagen er behandlet av Lotterinemnda, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 42. Tilsynet fattet beslutning om å gi vedtaket utsatt iverksettelse i brev 29. oktober 2024. I vurderingen la Lotteritilsynet vekt på at det er første gang tilsynet ilegger overtredelsesgebyr etter pengespilloven § 36, og at det ikke foreligger forvaltnings- eller domstolspraksis på området. Bakgrunnen for dette er at Lotteritilsynet først fikk hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i forbindelse med ikrafttreddelsen av den nye pengespilloven 1. januar 2023.
- (14) I brevet 29. oktober 2024 besvarte Lotteritilsynet også Norsk Tipping sin forespørsel om å få oversendt tidligere saker hvor overtredelsesgebyr er brukt. Tilsynet opplyser om at det i etterkant av tilsynets vedtak 17. september 2024 er sendt forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr til en bingomedhjelper. Forhåndsvarselet rettet mot bingomedhjelperen var vedlagt brevet.

- (15) Lotteritilsynet vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33. Klagen og sakens dokumenter ble oversendt Lotterinemnda ved Lotteritilsynets innstilling 30. oktober 2024.

Norsk Tippings anførsler

- (16) Norsk Tipping har i det vesentlige anført:
- (17) Norsk Tipping anfører at selskapet har etablert nødvendige tiltak for å sikre trygge pengespill etter pengespilloven § 8. Norsk Tipping erkjenner at feilutbetalingen på 25 millioner kroner var et alvorlig enkelttilfelle, men er ikke enig med Lotteritilsynet i at det foreligger en alvorlig systemsvikt.
- (18) Norsk Tipping viser til at det ikke har forekommet alvorlig systemsvikt i selskapets styringssystem for informasjonssikkerhet, selskapets utbetalingssystemer for utbetaling av premier eller selskapets system for ansvarlig spillvirksomhet. Feilen oppstod hos en underleverandør som fikk et totalt uventet og uønsket datahavari på en av sine servere. Datahavariet medførte at det ble skapt en utbetalingsfil utenfor spillsystemet, noe som er en svært lite sannsynlig feil. Norsk Tipping redegjør for selskapets systemer for risikostyring og internkontroll, sikkerhetstiltak, sikkerhetssertifiseringer og kontroll med utbetalinger, og viser til at selskapet har etablert en rekke rutiner og kontroller for å sikre korrekt utbetaling av premier. Det er få feil sett i lys av det store volumet av transaksjoner, noe Norsk Tipping mener underbygger at selskapet har gode systemer. Norsk Tipping jobber likevel kontinuerlig for at feil i egne systemer og tredjepartssystemer skal minimeres.
- (19) Norsk Tipping viser videre til at alle utbetalinger som skjer fra spilleleverandør til kunders bankkonto, følges opp og avstemmes jevnlig av selskapets regnskapsavdeling. Denne oppdagende sikkerhetsrutinen ville avdekket feilutbetalingen innen kort tid om kunden ikke hadde varslet om feilen. For å unngå tilsvarende avvik i fremtiden etablerte Norsk Tipping umiddelbart etter hendelsen en ny rutine med overvåkning av premiestørrelser fra KongKasino til bank. Norsk Tipping erkjenner at selskapet burde hatt rutiner som fanget opp denne type hendelser, men viser til at risikoen for slike feil som følge av datahavari, ikke ble identifisert ved oppstart av KongKasino i 2014. Norsk Tipping viser også til at pengespilloven § 8 retter seg mot at pengespilltilbydere generelt skal gjennomføre pengespill på en redelig måte, og at det må være rom for enkeltstående feil. Ut fra ordlyden må det legges vekt på om det er tillit blant allmenheten til hvordan Norsk Tipping gjennomfører pengespill, og Norsk Tipping fremhever at selskapet gjennomgående scorer høyt på tillit og omdømme i flere befolkningsundersøkelser. Basert på dette anfører Norsk Tipping at det er vanskelig å se at selskapet ikke driver virksomhet på en redelig måte som er egnet til å vinne allmennhetens tillit etter pengespilloven § 8.
- (20) Norsk Tipping er ikke enig med Lotteritilsynet i at dokumentasjon knyttet til at Norsk Tipping gjennomgående gjennomfører pengespill på en redelig måte ikke er relevant for vurderingen av om Norsk Tipping har brutt pengespilloven § 8. Norsk Tipping kan heller ikke se at Lotteritilsynet har dokumentert at den konkrete feilutbetalingen er egnet til å skape mistillit etter pengespilloven § 8.
- (21) Norsk Tipping anfører videre at selskapet har tilstrekkelig tiltak som sikrer ansvarlige pengespill etter pengespilloven § 7. Norsk Tipping er enig i at utbetalingen på 25 millioner kroner fra KongKasino overstiger den forskriftsfastsatte premiegrensen for

spillet, men presiserer at feilutbetalingen ikke var en premie. Feilutbetalingen var ikke resultat av en spilltransaksjon som resulterte i en premie, og spilleren fikk ingen vinneranimasjon, vinnerplakat eller noen generell vinneropplevelse under spill på KongKasino. Norsk Tipping viser videre til at utbetalingen ikke ble registrert i spillregnskapet, som holder oversikt over innsats og premier for hver enkelt kunde. Det er ingenting i spillsystemet som tilsier at utbetalingen var en premie, og spilleren anså heller ikke utbetalingen for å være en premie. At Norsk Tipping i tidligere rapporter har brukt begrepet «premie» endrer ikke dette.

- (22) Norsk Tipping viser videre til at det er syklusen med stadig betaling av innsats og utbetaling av premier som er triggende og skaper høy risiko for spilleproblemer. Spill med lang tid mellom innsats og premie regnes som spill med lav risiko, noe som også gjelder selv om premien i slike pengespill er langt over 25 millioner kroner. Norsk Tipping og Lotteritilsynet bruker systemet GamGard for å identifisere hvor risikabelt et pengespill er for en sårbar spiller. Kunden som mottok feilutbetalingen, spilte nettkasinospillet «5 treasures». Det tok syv dager fra kundens spill ble avbrutt til kunden mottok utbetalingen på 25 millioner kroner. Norsk Tipping har utført en GamGard-vurdering av spillet «5 treasures» med den utbetalingstiden som var tilfellet ved hendelsen, og rapporten viser at «5 treasures» i et slikt tilfelle har en risikovurdering på lav (35 av 100). Ved en normal spillsesjon har spillet i utgangspunktet en risikovurdering på høy (71 av 100). Norsk Tipping er derfor ikke enig i Lotteritilsynets vurdering av at situasjonen med feilutbetalingen skapte risiko for spilleproblemer. På bakgrunn av dette mener Norsk Tipping at hendelsen ikke utgjorde et brudd på pengespilloven, og i alle tilfeller er overtredelsen ikke vesentlig slik at vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er oppfylt.
- (23) Lotteritilsynet har i vedtaket utelukkende vist til en enkeltstående feilutbetaling for å konstatere brudd på pengespilloven § 7, noe Norsk Tipping mener ikke er tilstrekkelig. Norsk Tipping mener at bestemmelsen legger opp til en helhetlig vurdering av Norsk Tippings samlede tiltak for å sikre ansvarlige pengespill, og at Lotteritilsynets vedtak mangler en slik drøftelse.
- (24) Til slutt anfører Norsk Tipping at selv om utbetalingsfeilen var alvorlig, så gir ikke feilen rettslig grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr etter pengespilloven § 36. Norsk Tipping viser til at overtredelsesgebyr skal reserveres for de mest alvorlige overtredelsene av pengespilloven, der det ikke er tilstrekkelig å kreve retting. Norsk Tipping iverksatte umiddelbart korrigerende tiltak som følge av hendelsen, og i løpet av 24 timer var det etablert kontroller for å avdekke tilsvarende feil i fremtiden. Risikoen for gjentatte liknende brudd er derfor minimal, og Norsk Tipping kan ikke se at det er hensiktsmessig med et overtredelsesgebyr i denne saken. Norsk Tipping er en lovlig aktør som er langt framme i å utvikle ansvarlige og trygge pengespill etter pengespilloven §§ 7 og 8, noe som dokumenteres både av tidligere omdømme-undersøkelser og rapporter fra Lotteritilsynet. Dersom tilsynet automatisk skal ilegge overtredelsesgebyr som følge av enkeltavvik i selskapets drift, vil tilsynet i praksis operere med at Norsk Tipping har et objektivt ansvar for feilsituasjoner. Feilutbetalingen var alvorlig, men tatt i betraktning Norsk Tippings kontinuerlige arbeid med ansvarlige og sikre pengespill, mener selskapet at det ikke er grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr.

Lotteritilsynets anførsler

- (25) Lotteritilsynet har i det vesentlige anført:

- (26) Lotteritilsynet mener feilutbetalingen på 25 millioner kroner fra KongKasino er en klar overtredelse av premiegrensen som er fastsatt for KongKasino i pengespilloven § 7, jf. pengespillforskriften § 32 tredje ledd. Slik tilsynet ser det er det ikke relevant at feilutbetalingen var et engangstilfelle. Videre anfører tilsynet at utbetalingen på 25 millioner kroner fra KongKasino klart er en «premie» i pengespillovens forstand. Feilutbetalingen hadde karakter av å være en utbetaling av premie, og det at kunden forstod at han mottok pengene ved en feil endrer ikke dette. Tilsynet mener det avgjørende er at det har skjedd en premieutbetaling utover de maksimale premiegrensene som er fastsatt for pengespillet. Tilsynet viser også til at feilutbetalingen ifølge Norsk Tippings opplysninger i saken er generert av en «uautorisert premiefil», og at Norsk Tipping gjennomgående har omtalt utbetalingen som en «feilutbetalt premie». Spilleren som mottok pengene oppfattet også utbetalingen som en «feil overføring av premie».
- (27) Lotteritilsynet vurderer også at feilutbetalingen er en overtredelse av pengespilloven § 8 første ledd, jf. pengespillforskriften § 6 første ledd som stiller krav om at pengespilltilbyderen skal påse at pengespillene er tilstrekkelig sikret mot feil. Selv om Norsk Tipping har etablert en rekke rutiner for å sikre korrekt utbetaling av premier, vurderer tilsynet at Norsk Tipping ikke hadde etablert tilstrekkelig sikkerhetstiltak på tidspunktet for feilutbetalingen. Feilutbetalingen ble ikke fanget opp av Norsk Tippings etablerte rutiner og kontroller, og feilen ble først oppdaget etter utbetalingen hadde skjedd, og etter at spilleren selv kontaktet Norsk Tipping. På bakgrunn av dette mener tilsynet at Norsk Tipping ikke hadde etablert nødvendige sikkerhetstiltak knyttet til utbetalinger av premier i KongKasino, og at dette var en alvorlig systemsvikt.
- (28) Lotteritilsynet kan videre ikke se at den tillit Norsk Tipping har bygd opp over tid er relevant for vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr. Tilsynet mener at spørsmålet er om den konkrete feilutbetalingen er egnet til å skape tillit til hvordan Norsk Tipping gjennomfører sine pengespill, jf. pengespilloven § 8 første ledd. At feilutbetalingen skjedde utenfor spillsystemet og kan tilskrives Norsk Tippings underleverandør vil ikke frita Norsk Tipping for ansvar for overtredelse av pengespilloven §§ 7 og 8.
- (29) Lotteritilsynet anfører at enkeltstående og ekstraordinære overtredelser av et visst omfang kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Tilsynet viser til at det er lagt til grunn i vedtaket at Norsk Tipping har gode systemer for å sikre korrekt utbetaling av premier, men at dette ikke betyr at tilsynet ikke skal reagere når det skjer alvorlige brudd på regelverket. Tilsynet viser til at saken gjelder overtredelse av pengespilloven § 7 tredje ledd og pengespilloven § 8, som er blant de mest alvorlige bruddene på pengespilloven. Tilsynet presiserer videre at saken ikke gjelder et enkeltstående tilfelle av feilutbetaling, men en betydelig feilutbetaling i et pengespill med høy risiko, som var forårsaket av en alvorlig systemsvikt som var til stede før hendelsen inntraff. Norsk Tipping er enerettstilbyder av pengespill med høy risiko, og har derfor et særlig ansvar for å påse at pengespillene tilbys i samsvar med regelverket. For at pengespillregelverket skal ha tilstrekkelig effekt og virke etter sin hensikt, mener tilsynet at det er nødvendig med en reaksjon i denne saken.
- (30) Avslutningsvis anfører Lotteritilsynet at overtredelsesgebyr ikke er forbeholdt andre aktører enn enerettstilbyderne. Etter pengespilloven § 36 er det kun overtredelse av enkelte bestemmelser i pengespilloven som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, og pengespilloven §§ 7 og 8 er blant disse bestemmelsene. Pengespilloven §§ 7 og 8 retter seg kun mot de lovlige pengespilltilbyderne, og tilsynet mener derfor det er klart at

overtredelsesgebyr ikke er forbeholdt andre aktører, herunder utenlandske pengespilltilbydere. Videre anfører tilsynet at det ikke er relevant for saken at det ikke er noen andre pengespilltilbydere som så langt har blitt ilagt overtredelsesgebyr. Det avgjørende er om overtredelsen oppfyller vilkårene i pengespilloven § 36, og at tilsynet etter konkret helhetsvurdering har kommet til at overtredelsesgebyr er en hensiktsmessig reaksjon i denne saken.

Det rettslige grunnlaget

- (31) Det rettslige grunnlaget er lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespilloven) og forskrift 17. november 2022 nr. 1978 om pengespill (pengespillforskriften).
- (32) Det følger av pengespilloven § 4 at det er forbudt å tilby pengespill rettet mot det norske markedet uten tillatelse. Etter pengespilloven § 10 har Norsk Tipping enerett til å tilby pengespill som krever særlig offentlig kontroll fordi de har høye premier, høy omsetning eller høy risiko for å skape spilleproblemer.
- (33) Pengespilloven § 7 lister opp tiltak som skal bidra til å sikre ansvarlige pengespill i Norge. Etter § 7 tredje ledd må tilbydere av pengespill som krever tillatelse, ha tiltak for å motvirke spilleproblemer som er tilpasset typen pengespill.
- (34) Departementet har gitt særlige regler for hvilke ansvarlighetstiltak som kreves for de ulike spillene i pengespillforskriften kapittel 6. Et slikt ansvarlighetstiltak er pengespillforskriften § 32 som fastsetter premiegrenser i Norsk Tippings pengespill med høy risiko for å skape spillproblemer. Det følger av § 32 tredje ledd at maksimal premiegrense for KongKasino er 100 000 kroner per spillsekvens, i tillegg til en jackpotpremie på inntil 5 millioner kroner.
- (35) Pengespilloven § 8 fastsetter tiltak som skal sikre trygge pengespill, og det fremgår av § 8 første ledd at tilbydere av pengespill skal gjennomføre pengespillene på en redelig måte som er egnet til å vinne allmennhetens tillit. I pengespillforskriften kapittel 2 er det gitt nærmere regler for tiltak som skal sikre trygge pengespill. Det følger av pengespillforskriften § 6 første ledd bokstav c at alle pengespilltilbydere skal påse at pengespillene er tilstrekkelig sikret mot feil, misbruk og manipulering.
- (36) Det følger av pengespilloven § 36 at Lotteritilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr mot den som forsettlig eller uaktsomt overtrer pengespilloven § 4, § 5, § 6 andre ledd, § 7 første eller tredje ledd, § 8 eller § 26. Overtredelsen må være vesentlig eller ha skjedd gjentatte ganger. Dersom en bestemmelse er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyret ilegges foretaket.
- (37) 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

- (38) Lotterinemnda skal ta stilling til Norsk Tipping sin klage over Lotteritilsynets vedtak 17. september 2024 om illeggelse av overtredelsesgebyr for brudd på pengespilloven § 7

tredje ledd, jf. pengespillforskriften § 32 tredje ledd og overtredelse av pengespilloven § 8 første ledd, jf. pengespillforskriften § 6 første ledd bokstav c.

- (39) Vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr følger av pengespilloven § 36. Det fremgår av bestemmelsen at Lotteritilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr mot den som «forsettlig eller uaktsomt» overtrer pengespilloven «§4, §5, §6 andre ledd, §7 første eller tredje ledd, §8 eller § 26» dersom overtredelsen er «vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger».
- (40) Lotteritilsynet har lagt til grunn at overtredelsesgebyr er å anse som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 6, og at det er nødvendig med klar sannsynlighetsovervekt for lovbrudd for å kunne ilegge overtredelsesgebyr.
- (41) Lotteritilsynet og Norsk Tipping er enige om at det har skjedd en feilutbetaling på 25 millioner kroner fra KongKasino, og Lotterinemnda legger til grunn at partene er enige om de faktiske forholdene som resulterte i feilutbetalingen. Spørsmålet er om feilutbetalingen utgjorde en overtredelse av pengespilloven § 7 tredje ledd og pengespilloven § 8 første ledd, og eventuelt om overtredelsen kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Overtredelse av pengespilloven § 7 tredje ledd

- (42) Lotteritilsynet mener feilutbetalingen på 25 millioner kroner fra KongKasino er en klar overtredelse av premiegrensen som er fastsatt for KongKasino i pengespillforskriften § 32, jf. pengespilloven § 7 tredje ledd.
- (43) Pengespilloven § 7 tredje ledd stiller krav om at tilbydere av pengespill skal ha tiltak for å motvirke spilleproblemer, tilpasset typen pengespill. Etter § 7 fjerde ledd kan departementet gi forskrift om hvilke ansvarlighetstiltak som kreves for ulike pengespill. Hovedregelen er likevel at den enkelte pengespilltilbyderen må vurdere risikoen ved sitt pengespilltilbud og sikre hensiktsmessige tiltak deretter, jf. Prop. 220 L (2020-2021) merknader til § 7.
- (44) Pengespillforskriften kapittel 6 gir særlige regler for enerettstilbydernes spilltilbud, og flere av bestemmelsene fastsetter ansvarlighetstiltak for å motvirke spillproblemer. Et slikt ansvarlighetstiltak er pengespillforskriften § 32 som fastsetter premiegrenser i Norsk Tippings pengespill med høy risiko for å skape spillproblemer. For KongKasino er det satt en premiebegrensning på 100 000 kroner per spillsekvens, i tillegg til at det er tillatt med en jackpotpremie på inntil 5 millioner kroner, jf. pengespillforskriften § 32 tredje ledd.
- (45) Det følger av høringsnotat 5. august 2022 om «Forslag til ny forskrift om pengespill og forslag til endringer i enkelte andre forskrifter» (heretter høringsnotatet) punkt 4.2.1 at ansvarlighetstiltak er en grunnleggende del av norsk pengespillpolitikk, hvor hovedformålet er å forebygge spillproblemer. Videre presiseres det at de forskriftsfestede ansvarlighetstiltakene kun er ment å etablere et minimumsnivå, og at spilltilbyderne står fritt til å innføre strengere regler. Lotterinemnda forstår uttalelsene i høringsnotatet slik at enkeltstående brudd på de forskriftsfastsatte ansvarlighetstiltakene i seg selv er tilstrekkelig til at det foreligger en overtredelse av pengespilloven § 7 tredje ledd. Nemnda er derfor ikke enig med Norsk Tipping i at Lotteritilsynets vedtak mangler en drøftelse av selskapets samlede ansvarlighetstiltak for å kunne konstatere overtredelse av pengespilloven § 7 tredje ledd.

- (46) Lotteritilsynet og Norsk Tipping er enig i at feilutbetalingen på 25 millioner kroner overstiger den forskriftsfastsatte premiebegrensningen for KongKasino. Norsk Tipping mener imidlertid at feilutbetalingen ikke er en premie, og at utbetalingen derfor ikke omfattes av pengespillforskriften § 32. Lotterinemnda må følgelig ta stilling til om feilutbetalingen på 25 millioner kroner er en premie som omfattes av premiegrensen i pengespillforskriften § 32.
- (47) Det følger av sakens opplysninger at feilutbetalingen skjedde som følge av et uventet datahavari hos en underleverandør av Norsk Tipping. Datahavariet medførte at kundens spill «krasjet» og ble avbrutt midt i spillsekvensen. I oppryddingen av avbrutte spillrunder hos underleverandøren ble den avbrutte spillrunden ved en feil gjort om til en utbetalingsfil, og sendt til utbetaling. Feilutbetalingen var ikke resultatet av en spillrunde som resulterte i en premie, og spilleren fikk ingen vinneropplevelse under spill på KongKasino.
- (48) En naturlig forståelse av ordlyden «premie» i pengespillforskriften § 32 er enhver gevinst eller annen fordel som spilleren oppnår ved å delta i Norsk Tippings pengespill. I tillegg til å ha økonomisk verdi, må det ut fra en naturlig forståelse være årsakssammenheng mellom deltakelsen i pengespillet og gevinsten som oppnås. I forarbeidene til pengespilloven fremgår det at en premie er alle formuesgoder av økonomisk verdi, så lenge verdien ikke er ubetydelig, jf. Prop. 220 L (2020-2021) punkt 5.6.4. Forarbeidene gir imidlertid ingen veiledning i vårt tilfelle, hvor det ikke foreligger en direkte årsakssammenheng mellom spillsekvensen og gevinsten spilleren mottok.
- (49) Lotteritilsynet mener at utbetalingen av 25 millioner kroner fra KongKasino er en premie, selv om utbetalingen var feil. Tilsynet viser til at utbetalingen ble generert av en «uautorisert premiefil» og rettet ved overvåkning av «premiestørrelser». Tilsynet har også lagt vekt på at Norsk Tipping har omtalt utbetalingen som en premie i sine rapporter. Lotterinemnda forstår det slik at tilsynet mener det er avgjørende at feilutbetalingen skyldes at datasystemet hos underleverandørene har gjort den ødelagte filen om til en premiefil, og at det rent faktisk er gjennomført en premieutbetalingsprosess.
- (50) Lotterinemnda bemerker innledningsvis at det ikke er relevant for vurderingen at Norsk Tipping i sine rapporter har omtalt utbetalingen som en premie. Det er de faktiske omstendighetene som er avgjørende for om utbetalingen må anses som en premie i pengespillovens forstand. En utbetaling kan være en premie i pengespillovens forstand, selv om utbetalingen var feil og spilleren skjønnte at det ikke var en premie. Nemnda mener likevel at omstendighetene som ledet til feilutbetalingen i denne saken gjør at utbetalingen ikke har karakter av å være en premie. For det første ble det skapt en utbetalingsfil utenfor spillsystemet, i etterkant av en avbrutt spillrunde. For det andre ble kundens spill avbrutt midt i spillsekvensen og spilleren fikk ingen vinneropplevelse som var egnet til å skape forventning om å få utbetalt en premie. Nemnda mener derfor at det ikke er noen sammenheng mellom kundens spillsekvens og utbetalingen som gir utbetalingen karakter av å være en premie. Dette underbygges av at spilleren selv skjønnte at det var snakk om en feilutbetaling. I tillegg tok det syv dager fra kundens spill ble avbrutt til kunden mottok utbetalingen på 25 millioner kroner. At det heller ikke er nærhet i tid mellom kundens spill og utbetalingen forsterker inntrykket av at utbetalingen ikke er en premie.

- (51) Lotterinemnda har etter dette kommet til at utbetalingen på 25 millioner kroner ikke kan anses som en «premie» i forskriftens forstand. Norsk Tipping har dermed ikke foretatt en utbetaling i strid med pengespillforskriften § 32.
- (52) Feilutbetalingen er ikke en overtredelse av premiegrensen som er fastsatt for Kong Kasino, og det foreligger derfor ikke en overtredelse av pengespilloven § 7 tredje ledd, jf. pengespillforskriften § 32.

Overtredelse av pengespilloven § 8 første ledd

- (53) Lotteritilsynet vurderer at feilutbetalingen utgjorde et brudd på pengespilloven § 8 første ledd, jf. pengespillforskriften § 6 første ledd bokstav c, som stiller krav om at pengespilltilbydere skal påse at pengespillene er tilstrekkelig sikret mot feil, misbruk og manipulering.
- (54) Pengespilloven § 8 gir regler om tiltak for å sikre trygge pengespill. Det følger av § 8 første ledd at tilbydere av pengespill skal gjennomføre pengespillene på en redelig måte som er egnet til å vinne allmennhetens tillit. Det fremgår av Prop. 220 L (2020-2021) merknader til § 8 at tilbydere av pengespill bør sikre at «pengespillene blir korrekt gjennomført med trygge registreringsløsninger, sikre betalingsløsninger for innsats, og en garanti for at trekning foretas på en tilfeldig måte og at premier utbetales i henhold til avtalen». For at kravet om å gjennomføre pengespill på en tillitsvekkende måte skal være oppfylt, må pengespilltilbyderen kunne dokumentere at det har blitt gjennomført en vurdering av hvilke sikkerhetstiltak som er nødvendig, jf. Prop. 220 L (2020-2021) merknader til § 8. Denne vurderingen må være tilpasset typen pengespill, og momenter i vurderingen er risikoen for manipulering av spillutfallet og risikoen for eventuell svikt ved inn- og utbetalinger knyttet til spillet.
- (55) I pengespillforskriften kapittel 2 er det gitt nærmere regler om tiltak for å sikre trygge pengespill. Av pengespillforskriften § 6 første ledd bokstav c fremgår det at alle pengespilltilbydere skal påse at pengespillene er tilstrekkelig sikret mot feil, misbruk og manipulering. Selv om bestemmelsen i hovedsak retter seg mot systemene som brukes for å gjennomføre pengespillene, vil også tilbyderens rutiner være viktige for å sikre mot feil, misbruk og manipulering, jf. høringsnotatet punkt 3.2.4.
- (56) Utbetalingen på 25 millioner kroner skyldtes et uventet datahavari hos en av Norsk Tippings underleverandører, og det er uomtvistet at det har skjedd en feil i pengespillet KongKasino. En alminnelig språklig forståelse av ordlyden «tilstrekkelig sikret» er at tilbyderen må ha iverksatt egnede tiltak for å hindre at feil oppstår, basert på en vurdering av kjent risiko. Det er dermed ikke et krav om at pengespillene er sikret mot enhver feil. Spørsmålet for Lotterinemnda er om Norsk Tipping på tidspunktet for feilutbetalingen hadde tilstrekkelig sikkerhetstiltak for å sikre korrekt utbetaling av premier fra KongKasino.
- (57) Datahavariet som ledet til feilutbetalingen, var en uventet og lite sannsynlig feil. Lotterinemnda kan ikke se at det er holdepunkter for at datahavariet skyldtes at underleverandørens IT-system ikke var tilstrekkelig sikret mot feil. Norsk Tippings rutiner og sikkerhetstiltak knyttet til utbetaling av premier, må imidlertid også vektlegges i vurderingen av om KongKasino var tilstrekkelig sikret mot feil. Det følger av hendelsesforløpet at Norsk Tippings eksisterende sikkerhetstiltak ikke oppdaget feilen før

utbetalingen ble gjennomført. Norsk Tipping ble heller ikke klar over feilutbetalingen før kunden selv tok kontakt og informerte om utbetalingen.

- (58) På tidspunktet for feilutbetalingen gjennomførte Norsk Tipping tilleggskontroller som kunne avverget denne typen feilutbetaling. Det ble imidlertid kun gjennomført slike tilleggskontroller for premier over 50 millioner kroner. Flere av pengespillene Norsk Tipping tilbyr har forskriftsfastsatte premiegrenser som er betydelig lavere enn 50 millioner kroner, og Lotterinemnda forstår det slik at Norsk Tipping svært sjelden utbetaler premier på over 50 millioner kroner. Når terskelen for å gjennomføre tilleggskontroller er så høy, er ikke sikkerhetstiltaket egnet til å sikre korrekt utbetaling av premier i Norsk Tippings pengespill. Nemnda er enig med Lotteritilsynet i at Norsk Tipping som et minimum må ha sikkerhetstiltak for KongKasino som setter selskapet i stand til å avdekke og stanse utbetaling av premier som overstiger den forskriftsfastsatte premiegrensen for KongKasino. I klagen er det opplyst at Norsk Tipping i etterkant av hendelsen avdekket et behov for å innføre en tilleggskontroll for alle premier som blir utbetalt fra KongKasino. Denne tilleggskontrollen ble innført allerede dagen etter hendelsen, noe som viser at det ikke var uforholdsmessig ressurskrevende eller teknisk vanskelig å innføre en slik sikkerhetsrutine. Dette forsterker inntrykket av at sikkerhetsrutinen burde ha vært på plass ved oppstart av KongKasino.
- (59) Norsk Tipping har vist til at risikoen for denne typen feil ikke var identifisert ved oppstart av KongKasino i 2014, og at dette er grunnen til at selskapet ikke overvåket premiestørrelser fra KongKasino i forkant av hendelsen. Norsk Tipping har anført at feilutbetalingen avdekket en svakhet i eksisterende rutiner, som umiddelbart ble rettet opp i etterkant av hendelsen. Selv om det ikke er mulig å identifisere enhver risiko ved oppstart av ett pengespill, vurderer Lotterinemnda at Norsk Tipping burde ha identifisert behovet for sikkerhetstiltak som gjør det mulig å hindre utbetalinger fra KongKasino som ikke er i tråd med den forskriftsfastsatte premiegrensen. Et slikt sikkerhetstiltak fremstår nærliggende, og nemnda mener det er en alvorlig systemsvikt at behovet for et slikt sikkerhetstiltak ikke ble identifisert tidligere. I tillegg bemerker nemnda at det ikke er tilstrekkelig at det gjennomføres en vurdering av nødvendige tiltak ved oppstarten av et pengespill. Pengespilltilbydere må løpende vurdere behov for nye sikkerhetstiltak og rutiner i lys av teknologisk utvikling og nye lovkrav. Det kan derfor ikke fritta Norsk Tipping for ansvar at risikoen for denne typen feil ikke ble identifisert ved oppstart i 2014.
- (60) Lotterinemnda har etter dette funnet det bevist med klar sannsynlighetsovervekt at Norsk Tipping på tidspunktet for feilutbetalingen ikke hadde tilstrekkelig sikkerhetstiltak for å sikre korrekt utbetaling av premier fra KongKasino. KongKasino var ikke tilstrekkelig sikret mot feil, og det foreligger en overtredelse av pengespilloven § 8 første ledd, jf. pengespillforskriften § 6 første ledd bokstav c.
- (61) Lotterinemnda bemerker avslutningsvis at det ikke er rom for å vektlegge om det generelt er tillit i allmenheten til hvordan Norsk Tipping gjennomfører pengespill i vurderingen av om det foreligger en overtredelse av pengespilloven § 8 første ledd. Det avgjørende er om pengespilltilbyderen kan dokumentere at det konkrete pengespillet gjennomføres på en måte som er egnet til å skape tillit til allmenheten. Når Norsk Tipping ikke har tilstrekkelige rutiner for å sikre korrekt utbetaling av premier fra KongKasino, er selskapets gjennomføring av pengespillet ikke egnet til å skape tillit i allmenheten.

Ileggelse av overtredelsesgebyr

- (62) Lotteritilsynet kan ilegge overtredelsesgebyr mot den som «forsettlig eller uaktsomt» overtrer pengespilloven § 8 dersom overtredelsen er «vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger», jf. pengespilloven § 36. Foretak kan bli ilagt overtredelsesgebyr dersom en bestemmelse er overtrådt av noen som har handlet på vegne av foretaket.
- (63) Hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr ble først inntatt i den nye pengespilloven, og Lotteritilsynet har ikke tidligere fattet vedtak om overtredelsesgebyr. Det følger av Prop. 220 L (2020-2021) punkt 16.6.4.3 at overtredelsesgebyr skal reserveres for de mer alvorlige overtredelsene. Videre følger det at «[o]vertredelsesgebyr ikke bør ilegges før andre forvaltningsreaksjoner er vurdert, og det bør beholdes de alvorligste overtredelsene som det ikke anses hensiktsmessig å behandle gjennom det tradisjonelle straffespoet». Forarbeidene oppstiller dermed en relativt høy terskel for å ilegge overtredelsesgebyr.
- (64) Som det fremgår ovenfor har Lotterinemnda funnet det bevist med klar sannsynlighetsovervekt at Norsk Tipping ikke hadde tilstrekkelige sikkerhetstiltak for å sikre korrekt utbetaling av premier fra KongKasino, og at det derfor foreligger en overtredelse pengespilloven § 8, jf. pengespillforskriften § 6 første ledd bokstav c. Ettersom det er en enkeltstående overtredelse, må nemnda ta stilling til om overtredelsen er vesentlig. Det følger av Prop. 220 L (2020-2021) merknader til § 36 at en vesentlig overtredelse må være av et visst omfang. Denne vurderingen kan avhenge av varigheten på overtredelsen eller overtredelsens konsekvenser og skadens omfang.
- (65) Det er ved en feil utbetalt 25 millioner kroner fra KongKasino, og størrelsen på beløpet gjør i seg selv at overtredelsen fremstår vesentlig. Lotterinemnda mener videre at det er alvorlig at Norsk Tipping ikke oppdaget feilen før utbetalingen ble gjennomført, og kunden tok kontakt. For KongKasino er det også en forskriftsfastsatt premiegrense, og nemnda vurderer at det er en alvorlig svikt i Norsk Tippings rutiner at selskapet ikke hadde etablert kontroller som var nødvendig for å sikre for at pengespillet gjennomføres i tråd med regelverket. Dette inntrykket forsterkes av at Norsk Tipping enkelt kunne ha etablert nødvendige sikkerhetstiltak.
- (66) Det har også betydning at feilutbetalingen skjedde i KongKasino, som er et pengespill med høy risiko for å skape spilleproblemer og som har en høy andel problemspillere. Lotteritilsynet har i vedtaket vist til at Universitetet i Bergen sin befolkningsundersøkelse fra 2022 viser at 27,3 prosent av spillerne på KongKasino er i kategorien moderate risiko- eller problemspillere. Gjennomsnittet for alle pengespill er på 4,7 prosent, og dette viser en klar overrepresentasjon av problemspillere på KongKasino. Det må stilles enda strengere krav til sikkerhetsrutiner og kontroll av pengespill med høy risiko og en høy andel problemspillere, ettersom konsekvensene av feil kan bli vesentlig større for problemspillere.
- (67) Det legges også vekt på at pengespilloven § 8 er en sentral bestemmelse for å sikre et ansvarlig og trygt pengespilltilbud. Et ansvarlig pengespilltilbud er sentralt for å kunne forebygge problematisk spilleatferd og andre negative konsekvenser av pengespill, som er det viktigste hensynet bak den norske enerettsmodellen, jf. Prop. 220 L (2020-2021) punkt 4.4.2. Som enerettstilbyder av pengespill med høy risiko har Norsk Tipping et særlig ansvar for å innføre alle nødvendige tiltak for å sikre trygge og ansvarlige

pengespill. Lotterinemnda vurderer derfor at det er særlig alvorlig at Norsk Tipping har brutt pengespilloven § 8, selv om det er snakk om en enkeltstående overtredelse.

- (68) Lotterinemnda har etter en konkret helthetsvurdering kommet til at overtredelsen av pengespilloven § 8 var vesentlig.
- (69) For å kunne ilegge overtredelsesgebyr etter pengespilloven § 36 må den ansvarlige for overtredelsen ha handlet forsettlig eller uaktsomt. Skyldkravet i pengespilloven § 36 tilsvarende skyldkravet som fremgår av forvaltningsloven § 46. Foretak kan bli ilagt overtredelsesgebyr dersom en bestemmelse er overtrådt av noen som har handlet på vegne av foretaket. Dette innebærer at overtredelsesgebyr ikke kan ilegges Norsk Tipping på objektivt grunnlag - altså uten at det kan identifiseres at noen som har handlet på foretakets vegne, har opptrådt forsettlig eller uaktsomt.
- (70) Slik Lotteritilsynet har formulert skyldvurderingen i vedtaket er det uklart om tilsynet har identifisert at noen har handlet uaktsomt på foretakets vegne, slik pengespilloven § 36 i utgangspunktet krever. Det følger imidlertid av Prop. 81 (2021-2022) punkt 6 at forvaltningsloven § 46, jf. pengespilloven § 36 også omfatter anonyme og kumulative feil. Ansvar er dermed ikke betinget av at det er mulig å identifisere en individuell gjerningsperson (anonyme feil), i tillegg til at foretak også kan holdes ansvarlig for summen av flere personers handlinger (kumulative feil).
- (71) Lotterinemnda vurderer at de faktiske forholdene i foreliggende sak tilsier at en eller flere personer i Norsk Tipping har opptrådt uaktsomt. Saken gjelder overtredelse av pengespilloven § 8, jf. pengespillforskriften § 6 første ledd bokstav c som stiller krav om at pengespilltilbydere har plikt til å påse at pengespillene er tilstrekkelig sikret mot feil, misbruk og manipulering. Pengespillregelverket oppstiller en streng aktsomhetsnorm når det gjelder tiltak som skal sikre ansvarlige og trygge pengespill i tråd med pengespilloven §§ 7 og 8. Norsk Tipping må kjenne til kravene som fremgår av pengespilloven § 8, jf. pengespillforskriften § 6, og som nevnt ovenfor har Norsk Tipping, som enerettstilbyder, et særlig ansvar for at pengespillene de tilbyr gjennomføres i samsvar med regelverket. At Norsk Tipping ikke har overholdt handlingsnormen som oppstilles i pengespilloven § 8 tilsier i seg selv at noen i selskapet har handlet uaktsomt.
- (72) Nemnda har etter dette kommet til at noen som har opptrådt på Norsk Tipping sine vegne har handlet uaktsomt, jf. pengespilloven § 36.
- (73) Lotterinemnda er også enig med Lotteritilsynet i at det er hensiktsmessig å ilegge et overtredelsesgebyr i denne saken. Den norske pengespillmodellen krever et høyt nivå på sikkerhets- og ansvarlighetstiltak for å oppnå formålet om å forebygge problematisk spilleatferd og andre negative konsekvenser av pengespill. Norsk Tipping har som enerettstilbyder et særlig ansvar for at pengespillene som tilbys er i samsvar med regelverket. Selv om Norsk Tipping gjennomgående har gode rutiner, vurderer nemnda at overtredelsesgebyr er en nødvendig og hensiktsmessig reaksjon for så sikre at regelverket har tilstrekkelig effekt. Det er ingen andre forvaltningsreaksjoner som er aktuelle å bruke sett i lys av overtredelses omfang.
- (74) Nemnda har etter en samlet vurdering kommet til at de materielle vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er oppfylt, jf. pengespilloven § 36.

Utmåling

- (75) Overtredelsesgebyret skal utmåles etter en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Ved vurderingen av overtredelsesgebyrets størrelse kan det legges vekt på gebyrets preventive virkning, overtredelsens grovhet og varighet, grad av skyld, overtrederens økonomiske evne, fordeler som kunne vært oppnådd ved overtredelsen, graden av samarbeid med myndighetene og eventuelle tidligere overtredelser, jf. pengespillforskriften § 100.
- (76) Overtredelsen gjelder en av de sentrale bestemmelsene i pengespilloven for å sikre et ansvarlig pengespilltilbud, og Lotterinemnda vurderer at det er skjerpene at en årsak til feilutbetaling var en svikt i Norsk Tippings sikkerhetsrutiner knyttet til utbetaling av premier. Nemnda viser i denne sammenheng til det som er uttalt ovenfor i relasjon til vilkåret om at overtredelsen må være «vesentlig».
- (77) Lotterinemnda har likevel kommet til at det er grunnlag for å redusere det ilagte gebyret, ettersom det ikke foreligger en overtredelse av pengespilloven § 7 tredje ledd. Feilutbetalingen var ikke en premie, og spilleren fikk ingen vinneropplevelse under spill på KongKasino. Dette medfører at feilen ikke nødvendigvis skapte noen økt risiko for spilleproblemer. Nemnda legger også vekt på at det var et uventet datahavari som skapte utbetalingsfeilen, og at det ikke var en eksisterende svakhet i den ordinære premieutbetalingsprosessen som førte til feilen. At Norsk Tipping gjennomgående og normalt sett har gode rutiner for ordinære premieutbetalinger fra KongKasino, reduserer graden av overtredelsens grovhet. Nemnda er videre enig i de momentene som Lotteritilsynet har lagt til grunn i formildende retning ved sin utmåling.
- (78) Lotterinemnda har etter en samlet vurdering kommet til at gebyret skjønnsmessig settes ned til 2,5 millioner kroner. Nemnda finner videre at gebyrets størrelse står i et rimelig forhold til den overtredelse av pengespillregelverket som Norsk Tipping har begått.

Konklusjon

- (79) Lotterinemnda har etter dette kommet til at klagen ikke tas til følge når det gjelder gyldigheten av vedtaket om å ilegge overtredelsesgebyr. Klagen tas til følge så vidt gjelder spørsmålet om det foreligger en overtredelse av pengespilloven § 7 tredje ledd.

Vedtak

Lotterinemnda fatter følgende vedtak:

Norsk Tipping AS ilegges et overtredelsesgebyr på 2 500 000 kroner - tomillionerfemhundretusen – kroner, for overtredelse av pengespilloven § 8 første ledd, jf. pengespillforskriften § 6 første ledd bokstav c.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur