



**DET KONGELIGE  
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS  
Filipstad Brygge 1  
Postboks 2043 Vika  
0125 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

17/834

15. november 2017

**Klage på Lotteritilsynets vedtak med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner av innskudd og gevinst til og fra utenlandske pengespill på nett**

Vi viser til klage av 24. april 2017 på vedtak fattet av Lotteritilsynet 29. mars 2017 til banker og finansinstitusjoner i Norge, med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner til og fra utenlandske pengespill på nett.

Klagen er fremmet på vegne av European Gaming & Betting Association ("EGBA") og Entercash Ltd. ("Entercash"). Klagen er adressert til Kulturdepartementet og Lotterinemnda. Lotteritilsynet viser til at vedtaket ikke er rettet til klager og har ikke tatt stilling til om klager er part i saken, men vurderer at klager uansett har rettslig klageinteresse. Klagen har derfor vært vurdert av Lotteritilsynet, som ikke har funnet å endre sitt vedtak.

Saken ble 26. juni 2017 oversendt til klageinstansene for behandling. Ettersom Landbruks- og matdepartementet har ansvar for totalisatorlovgivningen og pengespill på hest, og Entercash formidler betaling også for spill på hest, har Lotteritilsynet også oversendt klagen til Landbruks- og matdepartementet til klagebehandling.

**Sakens bakgrunn**

Lotteritilsynet varslet 13. mars 2017 vedtak med pålegg til alle banker og finansinstitusjoner i Norge, om å avvise betalingstransaksjoner til og fra utenlandske pengespill på nett. Vedtaket ble fattet 29. mars 2017 og iverksatt 24. april 2017 etter at klagefristen på vedtaket var ute. Vedtaket omfattet syv kontonummer, der fem av dem tilhører utenlandske betalingsformidlingsselskap og to tilhører spillselskap. Vedtaket er senere endret for tre av kontoene etter at betalingsformidlingsselskapene kom med ny informasjon til Lotteritilsynet om tiltak som var iverksatt for å hindre pengespilltransaksjoner til nordmenn.

Postadresse  
Postboks 8007 Dep  
0030 Oslo  
postmottak@lmd.dep.no

Kontoradresse  
Teatergata 9  
www.lmd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org no.  
972 417 874

Avdeling  
Avdeling for  
matpolitikk

Saksbehandler  
Marit Rye Birkelid  
22 24 94 26

Banker og finansinstitusjoner i Norge, har ikke klaget på vedtaket.

### **Klagens innhold**

Klager hevder vedtaket er ugyldig, fordi det mangler hjemmel i lov og fordi det er i strid med EØS-avtalen.

#### Manglende hjemmel i lov

Når det gjelder hjemmel i lov, viser klager til § 4 tredje ledd i forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse. I henhold til bestemmelsen kan Lotteritilsynet pålegge norske banker og norske finansinstitusjoner å avvise elektroniske betalingstransaksjoner til og fra entydig bestemte kontonumre. Bestemmelsen må etter klagers mening ses i sammenheng med samme paragrafs første ledd som sier at forbudet kun gjelder "*betaling av innsats og gevinst i pengespill som ikke har tillatelse i Norge*". Bestemmelsen gir etter klagers mening bare grunnlag for blokkering av kontonumre som benyttes til betalingstransaksjoner med direkte tilknytning til pengespill uten norsk tillatelse.

Betaling til og fra tredjeparts betalingstjenesteyter ("TPP") er ifølge klager ikke "*betaling for innsats og gevinst*", da TPPer ikke er spillskap, men finansielle tjenesteytere for en rekke forskjellige varer og tjenester, hvorav mange ikke er spillrelaterte. Å pålegge norske banker og finansinstitusjoner å avvise TPPer vil etter klagers mening være i strid med det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet.

#### I strid med EØS-avtalen

I forhold til EØS-avtalen vises det til artikkel 36 som sier at det ikke skal være noen restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innen EØS-området. Lotteritilsynets vedtak om avvising av samtlige betalingstransaksjoner til og fra visse TPPer etablert i andre EØS-land medfører et forbud mot alle betalingstjenester fra disse TPPene i Norge. Av samme grunn hevdes det at Lotteritilsynets vedtak også er i strid med betalingstjenestedirektivet artikkel 10 (9), som bestemmer at en tillatelse gitt av myndighetene i et EU/EØS-land skal være gyldig i samtlige EØS-land, og at de aktuelle betalingsinstitusjonene som har slik tillatelse skal kunne yte betalingstjenester innenfor EØS i kraft av tjenestefriheten. Flere av TPPene som rammes av vedtaket har slik tillatelse.

Både EU-domstolen og EFTA-domstolen har anerkjent at det å bekjempe spillavhengighet er et av de formålene som kan legitimere en restriksjon på tjenestefriheten. Den aktuelle restriksjonen må være proporsjonal og ikke gå lenger enn nødvendig for å ivareta formålet og stå i et rimelig forhold til det aktuelle formålet. Restriksjonen går etter klagers mening lenger enn nødvendig for å ivareta det aktuelle formålet, og oppfyller derfor ikke proporsjonalitetskravet.

### **Departementets vurdering**

#### Manglende hjemmel i lov

Forskrift om totalisatorspill fastslår at totalisatorspill uten konsesjon er forbudt. Det er også forbudt å markedsføre slikt spill.

Lov om veddemål ved totalisator (totalisatorloven) § 3 første ledd lyder som følger:  
"..... Som overtredelse av denne lov regnes blant annet betalingsformidling av innsats og gevinst i veddemål ved hesteløp uten hjemmel i loven. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om omfanget og gjennomføringen av betalingsformidlingsforbudet."

Forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse, er hjemlet i totalisatorloven § 3 første ledd, samt i pengespilllov og lotterilov.

Når det gjelder reguleringen av betalingsformidling av pengespill, er dette vurdert i forarbeidene til betalingsformidlingsforbudet i Ot.prp. nr. 80 (2007-2008) Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (betalingsformidling m.m.).

I forarbeidene til betalingsformidlingsforbudet er det lagt til grunn at betalingsoverføringer til og fra spillsselskap ikke bare rammer overføringer til og fra spillsselskapenes kontoer, men også transaksjoner som går gjennom en betalingsformidler. Det er ikke uttalt noe som snevrer inn hvilken type betalingsformidling som kan rammes av det generelle forbudet. Betalingsformidlingsforbudets virkeområde er ikke begrenset til å gjelde overføringer fra norske banker og finansinstitusjoner direkte til kontoer som eies av spillsselskapene.

Forskriften inneholder ikke en uttømmende liste over aktører som omfattes av forbudet. Forbudet er ment å ramme generelt, og pålegg etter forskriften § 4 omfatter ikke bare kontonumre til spillsselskap, men også til betalingsformidlere som spillsselskapene har avtale med og bruker til gjennomføring av betalingsformidling for pengespill. Pengespillselskapene og de utenlandske betalingsformidlingsselskapene som denne saken gjelder, har avtaler om formidling av pengespill.

Lotteritilsynets vedtak er etter departementets mening i tråd med totalisatorloven og forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse, og har således hjemmel i lov.

#### I strid med EØS-avtalen

Når det gjelder anførselen i klagen om at vedtaket er i strid med EU/EØS-retten, vil vi vise til at det norske lotteri- og pengespillregelverket etter departementets mening, er i samsvar med EU/EØS-retten.

Regelverket på pengespillområdet er ikke harmonisert innen EU/EØS. Statene har derfor selvbestemmelse på pengespillområdet så lenge den utøves i tråd med den generelle EU/EØS-retten. Klager har heller ikke påberopt at den norske enerettsmodellen er i strid med EU/EØS-retten.

Lotteritilsynets vedtak er rettet mot banker og finansinstitusjoner i Norge. Vedtaket inneholder et pålegg om å avvise elektroniske betalingstransaksjoner til og fra bestemte kontonumre. Transaksjonene som omfattes av pålegget er formidling av betaling av innsats og gevinst for pengespill som ikke har tillatelse i Norge, noe Lotteritilsynet gjennom kontrollvirksomhet har dokumentert finner sted.

Pålegget omfatter ikke andre former for økonomiske transaksjoner enn de som gjelder betalingsformidling til og fra pengespillselskaper som ikke har tillatelse i Norge. Vedtaket går derfor etter vår mening ikke lengre enn det som omfattes av forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse.

Forbudet mot betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse er en naturlig følge av, og henger sammen med de eksisterende forbudene mot å avholde, formidle og markedsføre slike pengespill i Norge, jf. totalisatorloven § 3 og totalisatorforskriften § 1.

Betalingsformidlingsforbudet innebærer ikke noen ny restriksjon utover de begrensningene som allerede eksisterer gjennom kravet om norsk tillatelse for å drive pengespill i Norge. Betalingsformidlingsforbudet er derfor etter vår mening en integrert del av det norske forbudet mot å tilby formidling av pengespill fra utlandet.

Direktiv 2007/64/EC regulerer betalingstjenester innenfor EØS-området. I direktivets artikkel 65 nr. 2 fremgår at betalerens betalingstjenestetilbyder ikke kan avvise å gjennomføre en autorisert betalingsordre, «med mindre det er forbudt i henhold til annen relevant fællesskapslovgivning eller national lovgivning». TPPens rett etter direktivet til å gjennomføre transaksjoner, er altså avhengig av at transaksjonen ikke er i strid med nasjonal lovgivning.

Denne konkrete saken omhandler ikke adgangen til å tilby betalingstjenester som sådan. Vi vil i den forbindelse vise til opplysningene om at Lotteritilsynet har vært i dialog med selskapene som eier kontonumrene vedtaket gjelder, for å unngå å ramme eventuell lovlig aktivitet selskapene driver i Norge. Selskapene har ikke gitt tilbakemelding om slik annen virksomhet.

Lotteritilsynets vedtak rammer derfor ikke all betalingsformidling til og fra de utenlandske betalingsformidlerne. Vedtaket er ikke til hinder for at Entercash kan drive annen, lovlig virksomhet i Norge. Entercash har ikke opplyst om de har annen virksomhet enn pengespillformidling i Norge. Vedtaket er etter departementets mening ikke i strid med betalingstjenestedirektivet.

#### Konklusjon

Med bakgrunn i ovennevnte fatter departementet følgende vedtak:

Klagen fra European Gaming & Betting Association ("EGBA") og Entercash Ltd. ("Entercash") på vedtak fattet av Lotteritilsynet 29. mars 2017 til banker og finansinstitusjoner i Norge, med pålegg om å avvise betalingstransaksjoner til og fra utenlandske pengespill på nett, tas ikke til følge.

Dette vedtaket kan i henhold til forvaltningslovens § 28 ikke påklages.

Med hilsen

Kristin Nummedal (e.f.)  
avdelingsdirektør

Marit Rye Birkelid  
Seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi: Lotteri- og stiftelsestilsynet

KOPPI