

STIFTELSEN NORSK RIKSTOTO
Postboks 464 Økern
0512 OSLO

Saksbehandler
Anyar Therese Markhus

Vår dato
14.01.2026

Deres dato
09.12.2025

Deres ref.

Vedtak om ilegging av overtredelsesgebyr – STIFTELSEN NORSK RIKSTOTO

Lotteritilsynet viser til vårt brev av 20. november 2025 hvor vi varslet om ilegging av overtredelsesgebyr for brudd på pengespilloven § 7 tredje ledd jf. pengespillforskriften §§ 26 tredje ledd og 28 første ledd, første setning. Bakgrunn for varselet var at mer enn 800 kunder hos Stiftelsen Norsk Rikstoto (heretter Norsk Rikstoto) fikk spille utover tapsgrensene sine i perioden 1. desember 2022 – 17. september 2025. Vi viser også til deres uttalelser til varselet, datert 9. desember 2025.

1. Kort om sakens bakgrunn

Norsk Rikstoto kontaktet Lotteritilsynet den 17. september 2025 og informerte om en alvorlig feil hvor kunder hadde fått spille utover sine tapsgrenser. Feilen ble oppdaget etter at en kunde den 15. september kontaktet selskapet og fortalte at vedkommende hadde fått levere spill for ca. 6300 kroner utover tapsgrensen sin. Lotteritilsynet mottok også en tilsvarende henvendelse fra kunden. Kundesenteret hos Norsk Rikstoto avviste først henvendelsen fra kunden, men dagen etter ble Ansvarlig spill-teamet informert om kundesaken og det ble satt i gang intern utredning. Undersøkelsene avdekket en teknisk feil i beregningen av spillegrenser for reservasjon i spill knyttet til Andelstorget og På Lag-løsningen til selskapet.

Videre interne undersøkelser konkluderte med at feilen var mer omfattende enn først antatt. Så mange som 806 av Norsk Rikstoto sine kunder hadde fått spille utover tapsgrensene sine i perioden 1. desember 2022 og fram til feilen ble rettet i produksjon den 17. september 2025. Totalt ble det spilt for 3 973 405 kroner utover tapsgrensene. Syv kunder har spilt for mer enn 100 000 kroner utover egne tapsgrenser i den aktuelle perioden og det høyeste totalbeløpet knyttet til en enkelt kunde er på 643 448 kroner utover tapsgrensen sin.

Etter en grundig vurdering av saken og regelverket, varslet vi Norsk Rikstoto den 20. november om at det kunne bli fattet vedtak om ilegging av overtredelsesgebyr på inntil seks millioner kroner grunnet alvorlig brudd på pengespilloven § 7 tredje ledd jf. pengespillforskriften §§ 26 tredje ledd og § 28 første ledd, første setning.

Lotteritilsynet mottok deres uttalelse til varselet den 9. desember 2025. Av brevet fremgår det at Norsk Rikstoto erkjenner sakens alvor og tar våre vurderinger til etterretning. I vurderingen av gebyrets størrelse ber dere om at det legges «betydelig vekt» på de formildende omstendighetene relatert til at

- feilen raskt ble rettet etter at den ble oppdaget,
- kundene har fått refundert beløpene de har spilt for utover sine tapsgrenser uten fradrag for gevinst, og
- det er første gang det er varslet overtredelsesgebyr til Norsk Rikstoto.

Merknadene knyttet til utmålingen blir kommentert nærmere under punkt 3.2 om utmåling av gebyrets størrelse.

2. Vedtak om ilegging av overtredelsesgebyr

Lotteritilsynet fattet følgende vedtak:

Med hjemmel i pengespilloven § 36 ilegges Norsk Rikstoto et overtredelsesgebyr på **6 – seks millioner – kroner** for brudd på pengespilloven 7 tredje ledd, jf. pengespillforskriften §§ 26 tredje ledd og 28 første ledd, første setning.

3. Begrunnelse for vedtaket

3.1 Ilegging av overtredelsesgebyr

Pengespilloven § 36 gir Lotteritilsynet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr dersom overtredelsen av loven er *«vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger»*. Det fremgår av forarbeidene til pengespilloven, Prop. 2020 L (2020-2021) Lov om pengespill, punkt 16.6.4 at *«Lotteritilsynet kan velge å ilegge overtredelsesgebyr etter en konkret helhetsvurdering av om det er hensiktsmessig med en slik reaksjon»*. Videre står det at *«overtredelsesgebyr bare skal kunne ilegges for de alvorligste bruddene»* og skal *«ikke ilegges før andre forvaltningsreaksjoner er vurdert»*.

Det å motvirke spilleproblemer er et grunnleggende hensyn bak den norske enerettsmodellen og pengespilloven § 7 er en helt sentral bestemmelse som stiller krav til at pengespilltilbydere har på plass tiltak for å forebygge og begrense skade som følge av pengespill. Det å ha tapsgrenser, både total tapsgrense etter pengespillforskriften § 26 og personlig tapsgrense etter § 28, er viktige bestemmelser nettopp for å unngå at spillere taper mer enn de har råd til. Det betyr at ethvert brudd på disse bestemmelsene potensielt vil være alvorlig. Lovbruddene i denne saken er av en slik karakter og varighet at det utvilsomt er alvorlig.

Pengespilloven § 7 tredje ledd lyder:

«Tilbydere av pengespill som krever tillatelse, skal ha tiltak, tilpasset typen pengespill, for å motvirke spilleproblemer.»

Pengespillforskriften § 26 tredje ledd lyder:

«Den totale tapsgrensen for pengespill hos den som har tillatelse til å tilby pengespill på hest, skal ikke overstige 20 000 kroner per kalendermåned per spiller, rullerende over en tremåneders periode.

Rulleringen innebærer at spilleren får overført ubenyttet tap til neste måned. Premier som er vunnet de siste 365 dagene, kan legges til i beregningen av tapsgrensen.»

Pengespillforskriften stiller også krav til at det settes personlige tapsgrenser. Forskriftens § 28 første ledd, første setning sier at innen rammen av totalgrensen i § 26, så skal spilleren *«sette personlige tapsgrenser per dag og per måned»*.

I forbindelse med utvikling av Andelstorget i 2022, ble det innført en reservasjonsmekanisme i stedet for at pengene, som tidligere, ble trukket fra spillekonto umiddelbart ved kjøp av spill. Løsningen innebærer å reservere beløp på spillekonto ved bestilling/reservasjon av spill, for at beløpet deretter faktisk blir trukket først når spillet blir levert. Ifølge Norsk Rikstoto var dette nødvendig fordi sluttkostnaden for et spill kunne avvike fra bestillingsbeløpet, for eksempel fordi ikke alle andelene ble solgt. Reservasjonsløsningen skulle dermed bidra til bedre oversikt for kundene over deres faktiske forbruk.

Det var i forbindelse med denne endringen at feilen oppstod. Under gitte forutsetninger ble nye reservasjoner for spill på Andelstorget og På Lag tillat i systemet i perioden frem til første spillreservasjon ble levert. Feilen var avgrenset til situasjoner med gevinstsaldo hvor aktive reservasjoner samlet oversteg kundens tapsgrense. Årsaken til at det kunne kjøpes spill utover tapsgrensen, var at kontrollen tok utgangspunkt i gevinstsaldoen. Det var da mulig å legge inn flere reservasjoner, så lenge hver av reservasjonene var lavere enn gevinstsaldoen.

Blant de 806 kundene som er direkte berørt av feilen, befinner det seg et stort antall spillere som er klassifisert med både høy og medium risiko for problemspill. Det er også kunder som aktivt har benyttet seg av å sette tapsgrenser for å begrense tapet sitt, samt tatt spillepauser og stengt seg ute for å begrense spillingen sin. Her er det altså kunder som har tatt aktive og bevisste valg for å beskytte seg selv og som da har en berettiget forventning om at ansvarlighetsverktøyene fungerer slik at de ikke får

spilt for mer enn den grensen de har satt. Her skal det presiseres at det ikke er noen indikasjoner på at spillere som har tatt pause eller stengt seg ute, har fått spille i periodene de har vært på pause eller stengt ute. Feilen gjelder spill utover kundenes tapsgrenser.

For de syv spillerne som i perioden totalt har spilt for mer enn 100 000 kroner utover sine tapsgrenser, er det variasjoner både i totalbeløpet og i antall spill de har fått kjøpt utover tapsgrensen sin. Oversikten som Lotteritilsynet fikk fremlagt i møte med Norsk Rikstoto 22. september ser slik ut:

Spiller	Antall brudd	Samlet beløp utover tapsgrensen
1	32	643 448 kroner
2	22	354 528 kroner
3	9	286 678 kroner
4	4	222 867 kroner
5	33	179 695 kroner
6	10	173 023 kroner
7	17	116 183 kroner

Det er åpenbart svært alvorlig at enkeltkunder har fått spille mer enn 30 ganger uten at tapsgrensen stoppet de slik den skulle. Når totalbeløpet for en enkeltkunde også kommer opp i hele 643 448 kroner, har systemet sviktet. Hvis vi også ser på kunde nummer 3 og 4 i tabellen, har de «kun» 9 og 4 brudd, altså kjøp som skulle vært stanset. De to kundene har likevel spilt for henholdsvis 286 678 kroner og 222 867 kroner utover grensene sine. Det betyr at hvert enkelt kjøp utover tapsgrensen i snitt har vært på henholdsvis 31 853 kroner og 55 717 kroner. Dette er et paradoks med tanke på at utgangspunktet for total tapsgrense er på 20 000 kroner per måned, jf. pengespillforskriften § 26 tredje ledd.

Ettersom Norsk Rikstoto har en forholdsvis komplisert løsning for tapsgrenser (rullerende over tre måneder og gevinster for siste 365 dager kan legges til), må det stilles strenge krav til systemene og kontrollene som skal sikre at ansvarlighetsverktøyene fungerer. Når i tillegg alt av premier uavhengig av beløpets størrelse, overføres til spillekonto og ikke bankkonto (ref. spillereglene pkt. 6.1), innebærer det også en økt risiko for at kunder kan spille for betydelige beløp utover tapsgrensen sin dersom systemet for tapsgrensene feiler. Dette skjerper kravene til Norsk Rikstoto sine system og kontroller ytterligere.

Dere peker selv på at feilen kan ha hatt alvorlige konsekvenser for de berørte kundene. Det vises blant annet til at kunder kan ha tapt mer penger enn de selv har ønsket eller planlagt, i tillegg til at det for sårbare spillere kan ha medført økonomiske utfordringer og en opplevelse av redusert kontroll. Dette er Lotteritilsynet enig i. Vi vet også at gevinster trigger sårbare spillere til å spille enda mer og det legges til grunn at kunder også har vunnet i forbindelse med spill utover sine tapsgrenser.

Etter at feilen ble oppdaget av en kunde, tok det kun noen dager før feilen var rettet. Lotteritilsynet har fått opplyst at de berørte kundene i ettertid har fått utbetalt beløpet de har spilt for utover tapsgrensene til sin bankkonto, uten fradrag for premier. Disse vurderingene tar ikke Lotteritilsynet stilling til. Når Norsk Rikstoto har valgt å gjøre dette, mener vi imidlertid det er positivt at selskapet har gjort en risikovurdering av kundene og kontakter de mest sårbare i forbindelse med tilbakebetalingen. Det er likevel en åpenbar risiko for en del av disse kundene knyttet til å få store pengebeløp inn på kontoen sin. Vi forventer derfor at selskapet følger disse kundene ekstra tett fremover.

Lovbruddet i denne saken er av en slik karakter at det utvilsomt er vesentlig. Vi viser til at mer enn 800 kunder er rammet og at det totalt er spilt for nærmere fire millioner kroner utover tapsgrensene, fordelt på 2047 tilfeller. For berørte kunder kan feilen potensielt få langvarige alvorlige konsekvenser, både for de selv og deres nærstående. Ansvarlighetsrammeverket, herunder krav om tapsgrenser, er helt sentralt og viktig verktøy for å begrense skade og motvirke pengespillproblemer. Som enerettsaktør må det forventes at ansvarlighetsverktøyene som skal beskytte spillerne fungerer etter intensjonen. Dette gjelder særlig for de sårbare spillerne, men det er en beskyttelse alle kunder hos Norsk Rikstoto har rett på å få.

Skyldkravet i pengespilloven § 36 er forsett eller uaktsomhet. I denne saken ble det i forbindelse med utvikling av Andelstorget i 2022 gjort endringer for kjøp og betaling av spill. Norsk Rikstoto gikk bort fra løsningen hvor spillet ble kjøpt og betalt der og da, til å legge inn en reservasjonsløsning hvor betaling først skulle skje da spillet ble levert. Under gitte forutsetninger tillot systemet etter endringen, nye

reservasjoner av spill i perioden frem til det første spillet ble levert, fordi kontrollen tok utgangspunkt i gevinstsaldoen. Feilen ble ikke avdekket av Norsk Rikstoto selv, men ble først oppdaget da en kunde gjorde de oppmerksomme på den. Da hadde feilen vært i systemet deres i mer enn to år og ni måneder. Det betyr at systemet, testingen og kontrollene hos selskapet ikke har vært gode nok. Lotteritilsynet mener derfor at vilkåret om uaktsomhet er oppfylt.

Lotteritilsynet har vurdert hvorvidt bruk av andre forvaltningsreaksjoner kan være riktig i denne saken, herunder pålegg om retting og tvangsmulkt, eventuelt forhåndsfastatt tvangsmulkt. Etter en konkret helhetsvurdering av sakens omfang og alvorlighetsgrad, har vi likevel kommet til at overtredelsesgebyr er riktig reaksjon. Det å sikre at ansvarlighetsverktøyene fungerer og at spillerne får den beskyttelsen de tror de får, og som de har krav på, er helt avgjørende for folks tillitt til Norsk Rikstoto som enerettstilbyder av spill på hest. Et vesentlig brudd på en så sentral bestemmelse som pengespilloven § 7 tredje ledd, og som har rammet så mange kunder i så lang tid, må etter vårt syn sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

3.2 Utmåling av gebyrets størrelse

Etter pengespillforskriften § 100 kan overtredelsesgebyr etter pengespilloven § 36 ilegges foretak med inntil ti prosent av foretakets omsetning året før gebyret fastsettes. For spillsselskap skal det tas utgangspunkt i omsetningen etter fradrag for utbetalte premier.

I vurderingen av gebyrets størrelse kan Lotteritilsynet ta hensyn til følgende momenter:

- a. overtredelsesgebyrets preventive virkning
- b. overtredelsens grovhet og varighet
- c. overtredelsens grad av skyld
- d. overtrederens økonomiske evne
- e. fordeler som er oppnådd eller kunne vært oppnådd ved overtredelsen
- f. graden av samarbeid med myndighetene
- g. eventuelle tidligere overtredelser av reglene som pengespill

Ved utmåling av overtredelsesgebyret i denne saken, tar vi utgangspunkt i perioden fra 1. januar 2023, da Lotteritilsynet fikk hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på pengespilloven og fram til feilen var rettet den 17. september 2025.

Lotteritilsynet har ved utmålingen særlig lagt vekt på overtredelsens grovhet og grad av skyld. I denne saken har ikke Norsk Rikstoto gjennomført tilstrekkelige tester og kontroller etter at det ble innført reservasjonsløsning for kjøp av spill, noe som er svært alvorlig. Det at det kun er spill via Andelstorget og På Lag-løsningen som har vært berørt av feilen, endrer ikke alvoret i saken selv om det har begrenset konsekvensene av feilen. Et stort antall kunder har uansett blitt rammet, det gjelder et stort antall transaksjoner og kunder har spilt for betydelige beløp utover tapsgrensene sine.

Videre er det skjerpene at feilen har vært i systemet i en periode på mer enn to år og ni måneder uten å ha blitt oppdaget av Norsk Rikstoto selv, verken gjennom testing, kontroller eller oppfølging av kunder med høy risikoprofil for problemspill. Det betyr at systemet og kontrollene internt ikke har vært gode nok til å beskytte kundene mot feil i et så viktig ansvarlighetsverktøy som tapsgrensene er. En av Norsk Rikstoto sine viktigste oppgaver er å beskytte sårbare spillere og kundene skal kunne stole på at verktøyene fungerer etter intensjonen. Lotteritilsynet mener det er svært klanderverdig og gir grunnlag for sterk bebreidelse at feilen ikke ble oppdaget og rettet på et langt tidligere tidspunkt. Det gjør overtredelsen grov uaktsom.

Det kan også legges vekt på fordeler som er oppnådd eller kunne vært oppnådd ved overtredelsen. I deres uttalelse til varselet peker dere på at dere har betalt kompensasjon til de berørte kundene, uten fradrag for premier. Dette er en løsning dere står fritt til å gjøre, men det endrer ikke det faktum at spill utover tapsgrensen øker omsetningen og dermed er en fordel som *«kunne vært oppnådd ved overtredelsen»*. Ettersom beløpene faktisk er refundert, tillegges ikke dette momentet stor vekt ved utmålingen. Vi deler imidlertid ikke deres synspunkt på at dette er et formildende moment da det er tilstrekkelig at det kan oppnås fordeler ved overtredelsen, jf. pengespillforskriften § 100 bokstav e.

I formildende retning legger Lotteritilsynet vekt på at feilen ble raskt rettet da den først ble oppdaget. Videre har Norsk Rikstoto vært åpne, samarbeidet godt og holdt oss løpende orientert i sakens

anledning. Dette er også første gang Lotteritilsynet vurderer å ilegge selskapet overtredelsesgebyr for brudd på pengespilloven. Dette er momenter Norsk Rikstoto selv har fremhevet som formildende og anført at de bør tillegges «betydelig vekt».

Lotteritilsynet har gjort en konkret helhetsvurdering av saken, herunder de skjerpende og formildende momenter når det gjelder utmåling. Vi kan imidlertid ikke se at dere kommer med noen nye opplysninger som tilsier at de formildende momentene skal tillegges større vekt nå enn da vi varslet om vedtaket.

Vi finner det riktig å ilegge Norsk Rikstoto et overtredelsesgebyr på seks millioner kroner. Isolert sett vurderer Lotteritilsynet at sakens alvor og grad av skyld, kan tilsi et høyere overtredelsesgebyr. Vurdert i sammenheng med antatt preventiv virkning og de formildende omstendighetene som nevnt, har vi likevel kommet til at seks millioner kroner er riktig nivå.

Lotteritilsynet har hjemmel til å ilegge inntil ti prosent av omsetningen året før gebyret fastsettes og det skal tas utgangspunkt i omsetning etter fradrag for utbetalte premier, jf. pengespillforskriften § 100. Regnskapstallene for 2025 er ikke klare, men selskapet hadde en omsetning etter fradrag for premier på 958 482 000 kroner i 2024. Det varslede gebyret utgjør ca. 0,63 prosent av dette. Vi har ikke opplysninger som tilsier at tallene for 2025 avviker så mye fra 2024-tallene at det vil få betydning for fastsettelsen av gebyret.

4. Klageadgang og betalingsfrist

Dere har rett til å klage på dette vedtaket og klagefristen er tre uker, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. En eventuell klage skal sendes til Lotteritilsynet. Dersom vi ikke tar klagen til følge vil saken bli oversendt til Lotterinemnda for klagebehandling, jf. pengespilloven § 29.

Dersom dere ikke klager på vedtaket vil overtredelsesgebyret normalt forfalle til betaling fire uker etter vedtaksdato, jf. forvaltningsloven § 44 femte ledd. Overtredelsesgebyret vil bli fakturert og krevd inn av Innkreivingsmyndigheten i Skatteetaten på vegne av Lotteritilsynet. Et endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. pengespilloven § 36 annet ledd.

Lotteritilsynet kan beslutte at vedtak om ilegging av overtredelsesgebyr ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller at klagen er avgjort, jf. forvaltningsloven § 42.

Med hilsen

Anya Therese Markhus
seniorrådgiver jurist

Tore Bell
avdelingsdirektør for pengespill

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur