

NORSK TIPPING AS
Postboks 4414
2325 HAMAR

Saksbehandler	Vår dato	Deres dato	Deres ref.
Anyta Therese Markhus	13.02.2025	25.11.2024	

Varsel om ilegging av overtredelsesgebyr - NORSK TIPPING AS

Lotteritilsynet viser til melding om avvik knyttet til at en kunde ikke fikk stengt seg ute fra spill via native app (IOS), mottatt den 25. juni 2024. Vi viser også til øvrig korrespondanse i saken, herunder møte mellom Norsk Tipping og Lotteritilsynet den 7. juli, samt dokumentasjon mottatt 16. oktober og 25. november 2024.

1. Sakens bakgrunn

Den 25. juni 2024, varslet Norsk Tipping Lotteritilsynet om at dere hadde blitt kontaktet av en kunde som ikke fikk stengt seg ute fra spill via native app (IOS). Dere opplyste at dere vurderte det slik at feilen kunne være brudd på egne spilleregler hvor det står at kunder enkelt skal kunne stenge seg ute fra spill. Det ble videre opplyst at avviket var håndtert og lukket hos dere.

På bakgrunn av sakens alvor, ønsket Lotteritilsynet å få en nærmere orientering om avviket. Det ble derfor avholdt møte mellom Norsk Tipping og Lotteritilsynet den 4. juli. I møtet kom det blant annet fram at feilen sannsynligvis hadde oppstått i forbindelse med oppgradering av IOS versjon 9.5.0 den 16. januar 2024. Norsk Tipping ble imidlertid først oppmerksom på feilen da en kunde tok kontakt den 20. mai og feilen ble rettet to dager senere. I møtet anførte dere at det ikke forelå brudd på egne kundevilkår og spilleregler kap. 2, pkt. 2.2.4 om spillepauser og utestengelse, da kunder hadde hatt mulighet til å stenge seg ute enten via web-løsning eller ved å kontakte kundesenteret.

Lotteritilsynet ba om å få tilsendt ytterligere opplysninger i brev datert 25. september. Da vi ikke mottok alle opplysningene vi hadde bedt om, ba vi om ytterligere opplysninger den 4. november. Den 25. november mottok vi de siste opplysningene fra Norsk Tipping.

Etter en grundig vurdering av saken har Lotteritilsynet konkludert med at avviket innebærer et vesentlig brudd på pengespilloven § 7, tredje ledd jf. pengespillforskriften § 9.

2. Varsel om ilegging av overtredelsesgebyr

Lotteritilsynet varsler med dette om at vi med hjemmel i pengespilloven § 36 jf. forvaltningsloven § 16, vurderer å ilegge Norsk Tipping overtredelsesgebyr for brudd på pengespilloven § 7 tredje ledd jf. pengespillforskriften § 9. Gebyrets størrelse vil være på inntil **36 millioner kroner**. Det utgjør ca. av 0,35 prosent av Norsk Tipping sin nettoomsetning i 2024, som var på i overkant av 10,2 milliarder kroner.

2.1 Lotteritilsynets vurdering av saken

Hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr finner vi i pengespilloven § 36. Overtredelsesgebyr kan ilegges dersom overtredelsen av loven er «vesentlig» eller «*har skjedd flere ganger*». Av forarbeidene til pengespilloven, Prop. 220 L (2020-2021) Lov om pengespill, punkt 16.6.4 fremgår det 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*».

Pengespilloven § 7 jf. pengespillforskriften kap. 3, er helt sentrale bestemmelser i pengespillregelverket og de er der for å beskytte sårbare spillere og å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Det

innebærer at ethvert brudd på disse bestemmelsene potensielt er alvorlig. Bruddet i saken her er av en slik karakter og varighet at det utvilsomt er alvorlig.

Lotteritilsynet har likevel også vurdert andre forvaltningsreaksjoner, herunder pålegg om retting og tvangsmulkt, eventuelt forhåndsfastatt tvangsmulkt. Etter en konkret helhetsvurdering av saken, har vi likevel kommet til at overtredelsesgebyr er riktig reaksjon. Det å beskytte sårbare spillere er Norsk Tipping sin viktigste jobb. Dette er også på mange måter selve bærebjelken i den norske pengespillmodellen. Lotteritilsynet mener derfor at når et stort antall kunder ikke har hatt mulighet til å stenge seg ute via native app (IOS) i en periode på mer enn fire måneder, så er det et vesentlig brudd på pengespilloven § 7 tredje ledd, jf. pengespillforskriften § 9.

Pengespilloven § 7 stiller krav om at tilbydere av pengespill skal ha tiltak for å sikre ansvarlige pengespill. Bestemmelsens tredje ledd lyder:

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

Pengespillforskriften § 9 omhandler spilleres mulighet til å stenge seg ute og ta pause fra pengespill. Bestemmelsen lyder:

«Tilbydere av pengespill som er underlagt krav om registrert spilling, skal gi spillere mulighet til å stenge seg ute eller ta en tidsavgrenset pause fra pengespillet. Spilleren kan ikke avslutte en pause før den valgte pausen har utløpt. Spilleren kan ikke oppheve en utestengelse før det har gått minst ett år.

Ved pengespill på internett og spillterminal som er underlagt krav til registrert spilling, skal muligheten for å stenge seg ute eller ta en tidsavgrenset pause være godt synlig i skjermbildet.»

Norsk Tipping har opplyst at i forbindelse med en oppdatering av IOS, har ikke ansvarlighetsverktøyet for selvbetjent utestenging i native app (IOS) fungert. Sannsynligvis var denne funksjonen utilgjengelig for brukere av IOS fra utrulling av versjon 9.5.0 den 16. januar 2024, og fram til Norsk Tipping rettet feilen den 22. mai 2024. Vi er kjent med at de fleste av Norsk Tipping sine kunder spiller via app på mobiltelefon og en stor andel av disse bruker IOS.

Lotteritilsynet har mottatt dokumentasjon som viser en markant nedgang i antall utestengelser fra pengespill i perioden hvor utestengelsesfunksjonen for IOS-brukere ikke fungerte. Norsk Tipping erkjenner at feilen kan være forklaringen på nedgangen i antall utestengelser, selv om dere også presiserer at det kan være andre årsaker som virker inn. Det er ikke mulig å hente frem tallgrunnlag som viser antall mislykkede forsøk på å stenge seg ute i perioden. Historiske data viser likevel at mellom 200 og 400 unike kunder tar en eller flere permanente utestengelser i løpet av en måned.

Som kunde hos Norsk Tipping er det mulig å enten stenge seg ute fra enkelte spillkategorier eller fra samtlige spill. I 2023 var det i snitt ca. 180 kunder per måned som stengte seg ute fra «Alle spill». For perioden februar – april 2024 var snittet ca. 120 kunder. Basert på de tallene kan vi anta at i hver av de drøye fire månedene da utestengelsesfunksjonen i native app (ISO) ikke fungerte, var det ca. 60 kunder som ikke fikk stengt seg ute. Det betyr at ca. 240 kunder kan ha blitt rammet, men tallet kan være både høyere og lavere. Selv om tallene er usikre og andre forhold også kan spille inn, er det likevel ingen annen forklaring på den markante nedgangen i perioden. Det er urovekkende at Norsk Tipping ikke har hatt på plass system for å fange opp denne type utvikling, slik at feilen kunne vært oppdaget og rettet på et langt tidligere tidspunkt.

I deres redegjørelse har dere vist til at kundene også i denne perioden har hatt anledning til å stenge seg ute fra pengespill, enten ved å kontakte kundesenteret eller via Norsk Tipping sin Spilleveit-side (web-løsning). I tillegg har kundene hatt mulighet til å ta pause fra spill. Selv om dette er riktig, mener Lotteritilsynet at disse løsningene ikke er tilstrekkelig for å oppfylle lovens krav.

I pengespillforskriften § 9 annet ledd, er det et krav for pengespill på internett som er underlagt krav om registrert spill, at muligheten for å stenge seg ute skal *«være godt synlig i skjermbildet»*. Dette er et krav fordi enkel tilgjengelighet til å kunne stenge seg ute, er helt avgjørende for risiko- og problemspillere. Det

er en langt høyere terskel for å ringe kundesenteret og fortelle et annet menneske at en har et problem og vil stenge seg ute, enn å selv kunne stenge seg ute gjennom noen klikk på mobilen eller nettbrettet. Kundesenteret har også begrensede åpningstider og for mange hjelper det ikke å kunne ringe neste dag. Når det gjelder web-løsning, så mener Lotteritilsynet at heller ikke en slik løsning er tilstrekkelig og ikke oppfyller kravet i regelverket.

Formålet bak regelverket er at det skal være enkelt for spilleren å stenge seg ute, ved at muligheten skal være godt synlig i skjermbildet ved pengespill på internett og på spillterminal. Forskriftens ordlyd lest i sammenheng med formålet tilsier at muligheten for å stenge seg ute skal være godt synlig der kunden gjennomfører spillet. De aller fleste kunder spiller via app på mobiltelefonen og da kan man verken forvente eller kreve at de skal logge seg inn via web. Det er ikke en enkel løsning. Spiller kunden via app er det der muligheten for å stenge seg ute skal være. En skal ikke måtte logge seg inn andre steder, jf. pengespillforskriften § 9 annet ledd.

Et eksempel som illustrerer viktigheten av at utestengelsesfunksjonen er lett tilgjengelig, er innføringen av ansvarlighetstiltak på spillterminalen Multix i slutten av 2013. Fram til tredje kvartal dette året måtte spillere ringe Norsk Tipping for å stenge seg ute fra spill. I løpet av fjerde kvartal 2013, ble det innført en utestengelsesknapp på spillterminalen. Tabellen viser tydelig den store økningen av spillere som stengte seg ute da de kunne gjøre dette via tastetrykk på spillterminalen, uten å måtte ringe Norsk Tipping.

	2012				2013				2014				2015			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Satt permanent utestengelse	43	45	38	56	53	61	56	333	622	429	416	484	523	506	471	565
Opphevet permanent utestengelse	30	35	23	1	41	43	39	78	356	236	197	120	240	253	164	71

Skyldkravet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr etter pengespilloven § 36 er forsett eller uaktsomhet. I tillegg må overtredelsen være vesentlig eller ha skjedd gjentatte ganger. Ettersom overtredelsesgebyr er å anse som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), kreves det klar sannsynlighetsovervekt for lovbrudd for at Lotteritilsynet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr.

Lotteritilsynet er av den oppfatning at når et så sentralt ansvarlighetsverktøy som utestengelsesfunksjonen ikke fungerer for et stort antall spillere, i en periode på mer enn fire måneder, så er lovbruddet vesentlig.

Vi mener at lovbruddet ikke er gjort med forsett. Imidlertid mener vi at kravet til uaktsomhet er oppfylt, da Norsk Tipping ikke har opptrådt i samsvar med forsvarlig opptreden ut fra deres kunnskap om regelverket og kravet til at spillere skal enkelt kunne stenge seg ute fra pengespill. Norsk Tipping har ikke sørget for tilstrekkelig testing og kontroll av et så sentralt ansvarlighetsverktøy som å kunne stenge seg ute fra pengespill, fungerte etter IOS-oppdateringen den 16. januar 2024. Dette er klanderverdig.

Dere sier selv i deres avviksrapport, at dere selv først ville oppdaget avviket ved gjennomgang av tallene for utestengelse (noe som skjer «ad-hoc og ved rapportering i slutten av året»), eller «via testing av utestengelsesfunksjoner ved kodeendring/kontinuerlig forbedring». Lotteritilsynet oppfatter dette slik, at i verste fall ville feilen først bli oppdaget nesten ett år etter at feilen oppstod. Det er svært alvorlig at Norsk Tipping ikke har hyppigere kontroller av et så sentralt ansvarlighetsverktøy, da feil i disse verktøyene potensielt rammer mange sårbare spillere.

2.2 Utmåling

Etter pengespillforskriften § 100 kan overtredelsesgebyr etter pengespilloven § 36 ilegges foretak med inntil ti prosent av foretakets omsetning i Norge året før gebyret fastsettes. For spill-selskaper skal det tas utgangspunkt i omsetningen etter fradrag av utbetalte premier. I vurderingen i gebyrets størrelse, kan Lotteritilsynet blant annet ta hensyn til følgende forhold:

- Overtredelsesgebyrets preventive virkning

- b) Overtredelsens grovhet og varighet
- c) Overtrederens 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 om pengespill

I formildende retning legger vi vekt på at vi ikke er kjent med at denne type overtredelse har skjedd tidligere. Det ble også umiddelbart satt i verkt tiltak for å rette feilen da Norsk Tipping først ble gjort oppmerksom på den. Videre legger vi vekt på at Norsk Tipping gjennomgående har stort fokus på ansvarlighet. Dere har på plass mange gode ansvarlighetsverktøy for å beskytte sårbare spillere, i noen tilfeller også utover det pengespilloven krever.

I skjerpende retning legger Lotteritilsynet særlig vekt på overtredelsens grovhet og varighet, samt grad av skyld. Som tidligere nevnt, er det å beskytte sårbare spillere helt sentralt i den norske pengespillmodellen. Som enerettsaktør må det forventes at Norsk Tipping har kontroller som sørger for at denne type feil oppdages og rettes umiddelbart. Lotteritilsynet mener det er svært klanderverdig og gir grunnlag for sterk bebreidelse at selskapet ikke selv oppdager feilen på et tidligere tidspunkt, men måtte få melding fra en kunde om at ansvarlighetsverktøyet ikke fungerte. Dette er grovt uaktsomt.

Lotteritilsynet har en gang tidligere ilagt Norsk Tipping overtredelsesgebyr. Den saken er påklaget og er per dags dato ikke avgjort av klageinstansen. Til sammenligning med saken i forrige vedtak, er denne saken mer alvorlig og et overtredelsesgebyr må være markant større her. Etter en konkret helhetsvurdering av saken finner Lotteritilsynet det riktig å ilegge et overtredelsesgebyr på inntil 36 millioner kroner. Norsk Tipping hadde i 2024 en omsetning på i overkant av 10,2 milliarder kroner, etter fradrag for utbetalte premier. Gebyret utgjør ca. 0,35 prosent av dette. Dette er i nedre sjikt av hva vi kan ilegge, som er inntil ti prosent av omsetningen etter fradrag for utbetalte premier. Isolert sett vurderer Lotteritilsynet at sakens alvor og grad av skyld, kan tilsi et vesentlig høyere overtredelsesgebyr enn 0,35 prosent. Når vi likevel har falt ned på at dette er riktig nivå i saken her, har vi særlig lagt vekt på at beløpet er høyt og at Norsk Tipping etter vårt syn ikke har eller kunne oppnådd fordeler ved overtredelsen som tilsier at det er behov for å sette overtredelsesgebyret høyere. Vurdert i sammenheng med antatt preventiv virkning og de formildende omstendighetene som nevnt, har vi kommet til at inntil 36 millioner kroner er riktig nivå.

3. Andre opplysninger

Dere har rett til å uttale dere før vi eventuelt fatter vedtak i saken. Frist for å komme med en uttalelse er tre uker fra brevets dato. En eventuell uttalelse sendes til postmottak@lottstift.no Husk å oppgi saksnummer.

Ilegging av overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon. Vi gjør derfor oppmerksom på at dere på dette stadiet i saken har rett til å ikke svare på spørsmål eller utlevere dokumenter som kan utsette dere for en slik sanksjon, jf. forvaltningsloven § 48.

Med hilsen

Anya Therese Markhus
seniorrådgiver jurist

Tore Bell
avdelingsdirektør for pengespill

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur