

NORSK TIPPING AS
Postboks 4414
2325 HAMAR

Saksbehandler
Anya Therese Markhus

Vår dato
21.03.2025

Deres dato
06.03.2025

Deres ref.

Vedtak om ilegging av overtredelsesgebyr - NORSK TIPPING AS

Vi viser til vårt brev av 13. februar 2025 med varsel om ilegging av overtredelsesgebyr for brudd på pengespilloven § 7 tredje ledd jf. pengespillforskriften § 9. Videre viser vi til deres merknader til varselet, datert 6. mars 2025.

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 2024. 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 gjennomgang av sakens opplysninger og regelverket, konkluderte vi med at vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr etter pengespilloven § 36 var oppfylt. Norsk Tipping ble i brev datert 13. februar 2025, varslet om at vi vurderte å fatte vedtak om å ilegge selskapet overtredelsesgebyr på inntil 36 millioner kroner for brudd på pengespilloven § 7 tredje ledd, jf. pengespillforskriften § 9.

Norsk Tipping kom med merknader til varselet innen fristen som var satt til 6. mars 2025. I merknadene erkjenner selskapet å ha gjort en alvorlig feil og aksepterer å bli ilagt overtredelsesgebyr, men anmoder om at størrelsen på overtredelsesgebyret settes lavere enn 36 millioner kroner.

2. Lotteritilsynets vurdering av Norsk Tipping sine merknader

Vi har gått gjennom deres merknader til varselet om vedtak. Da dere aksepterer å bli ilagt overtredelsesgebyr, knytter merknadene seg til utmålingen av gebyrets størrelse. Dere viser i den forbindelse til en avgjørelse hvor franske myndigheter nylig har ilagt Unibet en bot på 800 000 euro for feil i deres utestengelsesfunksjon. Dere viser også til at ansvarlig spillvirksomhet er deres høyeste prioritet og at denne type feil tas på største alvor.

Etter å ha vurdert deres merknader og vedlagt dokumentasjon, kan vi ikke se at det fremkommer opplysninger som endrer vårt syn på saken. Det blir derfor fattet vedtak i samsvar med vårt varsel om vedtak, datert 13. februar. Lotteritilsynets vurdering av gebyrets størrelse er nærmere behandlet under punkt 4.2.

3. Vedtak om ilegging av overtredelsesgebyr

Lotteritilsynet fatter følgende vedtak:

Med hjemmel i pengespilloven § 36 ilegges Norsk Tipping AS et overtredelsesgebyr på 36 000 000 – trettiseksmillioner – kroner for overtredelse av pengespilloven § 7 tredje ledd, jf. pengespillforskriften § 9.

4. Begrunnelse for vedtaket

4.1 Ilegging av overtredelsesgebyr

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.

Før Lotteritilsynet varslet om ilegging av overtredelsesgebyr, ble også andre forvaltningsreaksjoner vurdert, herunder pålegg om retting og tvangsmulkt, samt forhåndsfastatt tvangsmulkt. Etter en konkret helhetsvurdering av saken konkluderte vi med at overtredelsesgebyr var riktig reaksjon. Det å beskytte sårbare spillere er Norsk Tipping sin viktigste jobb. Dette er på mange måter også selve bærebjelken i den norske pengespillmodellen. Lotteritilsynet mener at når et stort antall kunder ikke har hatt mulighet til å stenge seg ute via native app (IOS) over en periode på mer enn fire måneder, så foreligger 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 krevet 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 så har ikke ansvarlighetsverktøyet for selvbetjent utestenging i native app (IOS) fungert. Sannsynligvis var denne utestengelsesfunksjonen 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. Lotteritilsynet er kjent med at de fleste av Norsk Tipping sine kunder spiller via app på mobiltelefon og at en stor andel av disse bruker IOS.

Lotteritilsynet har mottatt dokumentasjon som viser en markant nedgang i antall utestengelser fra pengespill hos Norsk Tipping i perioden hvor utestengelsesfunksjonen for IOS-brukere ikke fungerte. Dere har erkjent at feilen kan være forklaringen på nedgangen, men har presisert at andre årsaker også kan virke inn på dette. Det er ikke mulig å hente frem tallgrunnlag som viser antall mislykkede forsøk på å

stenge seg ute i den aktuelle 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. Hvis vi kun forholder oss til de kundene som stenger seg ute fra alle spill, viser tall fra 2023 at det i snitt var ca. 180 kunder som stengte seg ute per måned. I perioden februar – april 2024 var snittet ca. 120. Basert på de tallene, kan vi anta at det var ca. 60 kunder per måned som ikke fikk stengt seg ute fra alle spill. Det betyr at ca. 240 kunder som ellers ville stengt seg ute, ble rammet. Tallet er imidlertid usikkert og det reelle antall kunder som ble rammet 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 antall utestengelser i perioden. Det er urovekkende at Norsk Tipping ikke har hatt et system på plass for å fange opp denne type utvikling slik at feilen kunne vært oppdaget og rettet på et langt tidligere tidspunkt.

Dere har pekt på at det også i denne perioden faktisk var mulig for kundene å stenge seg ute fra pengespill. Dette kunne gjøres enten ved å kontakte kundesenteret eller via Norsk Tipping sin Spillvett-side (web-løsning). Selv om dette medfører riktighet, mener Lotteritilsynet at disse løsningene ikke er tilstrekkelige til 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*». Hensynet bak bestemmelsen er at 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 ønsker å stenge seg ute, enn å selv kunne stenge seg ute via noen klikk på mobilen eller nettbrettet. Kundesenteret har også begrenset åpningstid og for mange vil det ikke være til hjelp 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 med regelverket er at det skal være enkelt for kunden 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. Når kunden spiller 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 deres pengespill. I løpet av fjerde kvartal 2013 ble det innført en utestengelsesknapp på spillterminalen, som gjorde det betydelig enklere å stenge seg ute. Tabellen viser tydelig den store økningen i antall 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 pengespillloven § 36 er forsett eller uaktsomhet. I tillegg må overtredelsen være vesentlig eller har skjedd gjentatte ganger. Ettersom overtredelsesgebyr er å anse som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), kreves det klar sannsynlighetsovervekt for lovbrudd for at Lotteritilsynet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr. Vi 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, da er lovbruddet vesentlig.

Lotteritilsynet er av den oppfatning at lovbruddet ikke er gjort med forsett. Imidlertid mener vi at kravet til uaktsomhet utvilsomt er oppfylt, da Norsk Tipping ikke har opptrådt i samsvar med forsvarlig opptreden ut fra deres kunnskap om regelverket og kravet til at spillere enkelt skal kunne stenge seg ute fra pengespill. Selskapet har ikke sørget for tilstrekkelig testing og kontroll av dette sentrale ansvarlighetsverktøyet etter IOS-oppdateringen den 16. januar 2024. Det er klanderverdig.

Norsk Tipping 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 ved slutten av året»), eller «via testing av utestengelsesfunksjoner ved kodeendring/kontinuerlig forbedring». Lotteritilsynet oppfatter dette slik at 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.

4.2 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 omsetning etter fradrag for utbetalte premier. I vurderingen av gebyrets størrelse kan Lotteritilsynet blant annet ta hensyn til følgende forhold:

- a) 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 Lotteritilsynet ikke er kjent med at denne type overtredelse har skjedd tidligere. Det ble også umiddelbart satt i verk tiltak for å rette feilen da Norsk Tipping først ble kjent med den. Videre legger vi vekt på at selskapet gjennomgående har stort fokus på ansvarlighet. Selskapet har på plass mange gode ansvarlighetsverktøy for å beskytte sårbare spillere, i noen tilfeller også utover det pengespilloven krever.

I skjerpende retning legger vi 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 derfor 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 oppdaget 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 det tidligere vedtaket, er denne saken mer alvorlig og gebyrets størrelse må være markant større her. Etter en konkret helhetsvurdering av saken finner vi det riktig å ilagge et overtredelsesgebyr på 36 millioner kroner. Norsk Tipping hadde i 2024 en omsetning på i overkant av 10,2 milliarder kroner etter fradrag for utbetalte premier. Gebyret på 36 millioner kroner utgjør ca. 0,35 prosent av dette. Dette er i nedre sjikt av hva Lotteritilsynet kan ilagge, som er inntil ti prosent av omsetningen etter fradrag for utbetalte premier.

Andre lands bøtenivå er ikke avgjørende etter norsk rett. Lotteritilsynet har likevel vurdert saken fra Frankrike som det vises til i Norsk Tipping sine merknader. I tillegg til saken fra Frankrike, har vi også vurdert en sak fra Sverige hvor saksforholdet er enda likere det vi har i vår sak.

I saken fra Sverige har Spelmyndigheten ilagt AB Trav och Galopp (ATG) en sanksjonsavgift på to millioner svenske kroner fordi utestengelsesverktøyet hvor kundene selv skulle kunne stenge seg ute, ikke fungerte i perioden 13. januar – 28. januar 2022. På samme måte som i vår sak, kunne kundene kontakte kundesenteret for å stenge seg ute og pauseverktøyet fungerte.

Noe av det som skiller saken i Sverige fra vår sak, er at ATG selv oppdaget feilen etter to uker. Norsk Tipping oppdaget ikke feilen selv, og den ble først oppdaget da en kunde meldte fra etter ca. 18 uker. Det er anslått at ca. 100 kunder var direkte berørt av ATG sin feil, mens vi har lagt til grunn ca. 240 kunder hos Norsk Tipping. ATG hadde en omsetning på 5,5 milliarder kroner etter fradrag for utbetalte premier året før gebyret ble ilagt. Norsk Tipping hadde en tilsvarende omsetning på 10,2 milliarder. I tillegg er Norsk Tipping enerettsaktør. Samlet sett gjør disse forholdene vår sak mer alvorlig enn saken i Sverige.

Dersom vi likevel tar utgangspunkt i det svenske gebyrnivået, vil vi kunne legge til grunn et overtredelsesgebyr på to millioner kroner per uke feilen varte hos Norsk Tipping, ettersom omsetningen er omtrent det dobbelte av ATG sin på det aktuelle tidspunktet. Etter 18 uker blir da beløpet 36 millioner. Som vi har pekt på, er det også andre skjerpene omstendigheter i vår sak, blant annet at Norsk Tipping ikke selv oppdaget feilen.

Lotteritilsynet mener etter dette at overtredelsesgebyret ikke er satt for høyt. Isolert sett vurderer vi det slik at sakens alvor og grad av skyld, kan tilsi et vesentlig høyere overtredelsesgebyr enn 36 millioner kroner. Når vi likevel har falt ned på at dette er riktig nivå i denne saken, har vi særlig lagt vekt på at beløpet likevel høyt og at Norsk Tipping etter vårt syn ikke har eller kunne oppnådd fordeler ved overtredelsen som tilsier at det er nødvendig å sette overtredelsesgebyret høyere. Vurdert i sammenheng med antatt preventiv virkning og de formildende omstendighetene som nevnt, har vi kommet til at 36 millioner kroner er riktig nivå.

5. Klageadgang og betalingsfrist

Dere kan klage på dette vedtaket og fristen for å klage er tre uker, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. En eventuell klage skal sendes til Lotteritilsynet. Dersom vi ikke tar klagen til følge, vil saken oversendes 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 Statens Innkrevingsentral 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 klagen er avgjort, jf. forvaltningsloven § 42.

Med hilsen

Tore Bell
Avdelingsdirektør

Atle Hamar
Direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur