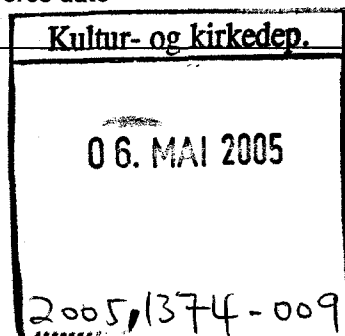


Vår saksbehandler/telefon  
Kjartan Møller, 57 82 80 27

Vår dato  
04.05.2005  
Deres dato

Vår referanse  
200500570-3/362  
Deres referanse

Kultur- og kirke departementet  
Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO



## Svar på høring - forslag til endringer i lov av 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. §§ 16 og 17 - pyramidespill

### 1. Innledning

Vi viser til høringsbrev fra Kultur- og kirke departementet av 18.3.2005 vedrørende forslag til endringer i lov av 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. i forhold til § 16, samt vårt tidligere innspill i brev av 7.1.2005.

Formålet med lovendringen er å forby pyramidespill, samt å trekke grensen mellom lovlige og ulovlige pyramidelignende omsetningsformer. Videre foreslås det tre alternative bestemmelser som skal bidra til en mer effektiv håndheving av forbudet og at deltakerne i større grad skal ta ansvar for å kontrollere realiteten i de virksomheter de engasjerer seg i.

Lotteri- og stiftelsestilsynet er positive til departementets forslag, og er av den formening at forslaget gir klart uttrykk for hvilke omsetningsformer som omfattes av forbudet mot pyramidespill. Vi vil nedenfor komme med enkelte merknader i forhold til forslaget.

### 2. Generelt om forslaget

Lotteri- og stiftelsestilsynet har mottatt svært mange forespørsler fra publikum med spørsmål om konkrete virksomheters lovlighet i forhold til pyramidespillforbudet. Tilsynet har gjennom sitt arbeid med disse sakene erfart at mange av de pyramidelignende omsetningssystemene hevder å tilby varer eller tjenester i sin virksomhet. Samtidig så fremstår systemene slik at de i stor grad baserer virksomheten på innhenting og distribusjon av kapital deltakerne i mellom.

Det gjeldende forbudet mot pyramidespill i lotteriloven § 16 har i praksis ikke kunnet hindre mange av de omsetningsformer som har sterke likhetstrekk med de klassiske pyramidespill. Lotteri- og stiftelsestilsynet er derfor positive til at departementet har fremmet et forslag som klart forbyr omsetningsformer der pyramideeffekten er et fremtredende element i virksomheten.

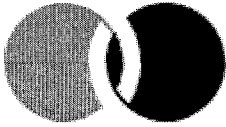
Tilsynet er enig med departementet i at en forbudsregel bør gi anvisning på at det ved vurderingen av lovligheten av den enkelte virksomhet, må foretas en helhetsvurdering hvor det tas hensyn til en rekke momenter, og hvor det reelle innhold i virksomheten legges til grunn.

**Postadresse**  
Lotteri- og stiftelsestilsynet  
Postboks 800  
6805 Førde

**Kontoradresse**  
Naustdalsvegen 5  
6800 Førde

**Telefon**  
57 82 80 00  
**Telefaks**  
57 82 80 80

**Org.nr**  
982 391 490  
**E-post**  
postmottak@lottstift.no



Forslaget tar ikke sikte på å regulere lovlig MLM-virksomhet, og har derfor utelukkende fokus på de ulovlige omsetningsformene. Forslaget er utformet slik at det skal være i overensstemmelse med forslaget til EU-direktivet om virksomheters urimelige handelspraksis overfor forbrukere. Lotteri- og stiftelsestilsynet legger til grunn at forslaget samsvarer med direktivets bestemmelse om pyramidespill.

### **3. Vedrørende klassiske pyramidespill**

Forslagets første ledd innebærer en endring av ordlyden i det eksisterende forbudet mot pyramidespill, jf. lotteriloven § 16.

Pyramidespill defineres i første ledd som ”*system der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter som bare følger av at andre verves til pyramidespillet mv.*”

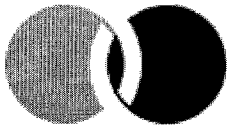
Dette er en klar presisering av hvilke type omsetningsformer som skal betraktes som pyramidespill. Bestemmelsen rammer system der inntektene utelukkende kommer fra betaling for deltakelse.

Bestemmelsen gjør videre rede for hvilke handlinger i tilknytning til slike virksomheter som omfattes av forbudet: ”*Det er forbudt å opprette, drive, delta i eller utbre pyramidespill eller lignende spill.*” Lotteri- og stiftelsestilsynet forstår bestemmelsen slik at den forbyr alle handlinger som er egnet til å øke omfanget av slike system, herunder også medvirkning, jf. lotteriloven § 17 første ledd, 2 pkt.

### **4. Vedrørende de pyramidelignende omsetningsformene (blandingsformene)**

Forslagets andre ledd inneholder en bestemmelse som presiserer at også pyramidelignende omsetningsformer skal være forbudt: ”*Det samme gjelder for pyramidelignende omsetningssystemer der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter som særlig skyldes at andre verves til systemet, og ikke salg eller forbruk av varer, tjenester eller andre ytelser.*”

Lotteri- og stiftelsestilsynet forstår forslaget slik at det forbyr alle system med flere nivåer, uansett struktur, der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter som særlig skyldes at andre verves til systemet. Tilsynet er enig i departementets betraktninger om at forbudet bør hindre system der inntekten til deltakerne er koplet til vervingen ved at selskapets eller deltakerens inntekt stammer direkte eller indirekte fra vederlaget for å delta, og inntekten er avhengig av stadig vekst av nye deltakere på lavere nivå. Forbudet tolkes videre slik at det forbyr pyramidelignende omsetningssystem der inntekten til deltakerne særlig kommer fra kapital som tilføres virksomheten uten at dette skjer i forbindelse med kjøp av varer eller tjenester. Som eksempel nevnes her pyramidelignende omsetningssystem som ikke lenger har vekst i antallet deltakere, men der deltakerne fortsetter å tilføre kapital gjennom faste avgifter el. uten at dette er knyttet til kjøp av varer eller tjenester.



Forbudet slik det er utformet vil forby system der pyramideeffekten er fremtredende, og vil innebære at omsetningsformer som kun i begrenset grad gjennomføres for å generere verdiskapning gjennom vare- eller tjenestoomsetning, forbys.

Forslaget gir klart uttrykk for grensen mellom lovlige MLM-system og ulovlige pyramidelignende omsetningsformer, men hindrer ikke at det kan kreves vederlag for deltakelse i lovlige MLM-system. Lotteri- og stiftelsestilsynet vil i denne sammenheng peke på at et totalforbud mot deltakerbetaling i slike system kunne vært en effektiv måte å hindre de ulovlige blandingsformene. Lotteri- og stiftelsestilsynet kan heller ikke se at det foreligger vektige legislative grunner for at det skal være tillatt å kreve vederlag for å delta i lovlige MLM-virksomhet.

#### *Vederlag som vilkår for deltakelse*

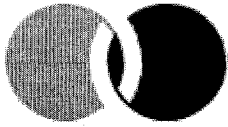
Det følger av forslaget pkt. 8.2.2. at vederlaget/betalingen for å delta i virksomheten kan ha form av enhver type økonomisk verdi. Videre følger det at "deltakerbetalingen kan ta mange former og de her nevnte formene er ikke uttømmende. For å kunne vurdere om det er ytet et vederlag for selve retten til deltakelse, må det foretas en konkret helhetsvurdering hvor de reelle underliggende forhold legges til grunn. Den største utfordringen i denne sammenheng blir vurderingen av om deltakeren har betalt en høyere pris enn den reelle verdien for de varer, tjenester eller andre ytelser han mottar i systemet."

Hvorvidt deltakeren må yte vederlag for deltakelse i et system, må etter Lotteri- og stiftelsestilsynets vurdering først og fremst bero på en helhetsvurdering av virksomheten der man må ha fokus på den totale kostnaden ved deltakelse. Kostnadene må sees opp mot det deltakerne får igjen i form av varer eller tjenester. Dersom kostnadene overstiger det man får igjen i form av varer eller tjenester, blir det spørsmål om merkostnaden må betraktes som vederlag for deltakelse.

I forhold til overprising av varer eller tjenester i den hensikt å kamuflere deltakeravgift mv. vil dette kunne innebære en kontrollmessig utfordring der det omsettes varer eller tjenester som er unike i innhold eller utforming. Varene eller tjenestene vil i slike tilfeller ikke kunne sammenlignes direkte med tilsvarende varer eller tjenester på markedet, og en vurdering av pris må i så fall baseres på en individuell verddivurdering av den enkelte vare eller tjeneste. Det er Lotteri- og stiftelsestilsynets inntrykk at mange av de virksomheter som har vært og er på markedet hevder å tilby varer eller tjenester som er unike.

I rapport til Nordisk Ministerråd fra 2000 om "Pyramidespill og Multi-level Marketing" foreslo prosjektgruppen tiltak i forhold til ulovlig pyramidespillvirksomhet og lovlige MLM-virksomhet. Et av tiltakene som var foreslått for å hindre kamuflerte deltakeravgifter gjennom overprising av varene og tjenestene, var en ubegrenset returrett ved kjøp av produkter fra MLM-system. En lovfestet returrett ved kjøp fra slike system kan effektivt hindre overprising (kamuflerte deltakeravgifter) da selgeren ved salg til overpris vil utsette seg for økonomisk risiko fordi varene kan bli returnert og ikke nødvendigvis omsettes videre med samme pris.

Det fremkommer av forslaget, jf. pkt 7.5, at EU-direktivet er til hinder for at man i pyramidespillforbudet legger inn en regel om at manglende returrett medfører at



virksomheten anses som pyramidespill. Lotteri- og stiftelsestilsynet er enig med departementet i dette, men viser samtidig til at direktivet ikke er til hinder for at man vurderer å innta i lov om angrefrist en særlig regel om returret i forbindelse med kjøp fra alle MLM-selskap. En særregel for slike selskap, vil kunne medføre en korrekt prissetting av varer eller tjenester, uavhengig av om virksomheten er i strid med § 16. Dette forutsetter likevel at det ikke stilles krav til at selger er næringsdrivende og kjøper er forbruker fordi det kan være vanskelig å trekke grensen mellom næringsdrivende og forbruker i forhold til den enkelte deltaker i denne typen selskap.

#### *Mulighet for inntekt fra andres deltakeravgift*

Pyramideeffekten oppstår i de tilfeller der inntekten i systemet stammer fra deltakernes betaling for deltakelse, jf. forslaget pkt. 8.2.3. Initiativtakernes og deltakernes motivasjon for deltakelse vil gjerne være den mulighet for inntekt man har fra andres deltakeravgift.

Forslaget beskriver i denne sammenheng inntekt som "...utbetaling fra systemet som kan inneholde enhver type fordel eller verdi i form av penger, varer, tjenester eller andre ytelser". Videre fremkommer det at "...det bør ikke kreves en sikker utsikt til inntekt. Det avgjørende er om deltakeren stilles i utsikt en teoretisk mulighet for inntekt."

Lotteri- og stiftelsestilsynet er enig i departementets syn på dette.

#### *Forholdet mellom inntekt og verving*

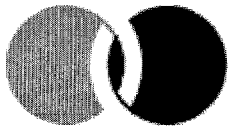
Departementet forstår direktivet slik at mer enn 50 % av inntektene må stamme fra verving for at virksomheten skal være i strid med forbudet. I forholdet mellom inntekt og verving må det gjennomføres en konkret helhetsvurdering med formål å skille hvor pengestrømmene skriver seg fra; om de særlig stammer fra verving eller omsetning av produkter.

Vurderingen av omfanget av vare eller tjenesteomsetning, kan i praksis innebære visse utfordringer for kontrollinstansen. Vurderingen forutsetter at myndighetene har kjennskap til detaljerte opplysninger om virksomheten i selskapet og beror til en viss grad på at deltakere i systemene samarbeider med kontrollinstansen.

### **5. Vedrørende effektivisering av håndhevingsreglene**

Lotteri- og stiftelsestilsynet har gjennom arbeidet med pyramidespillforbudet erfart at det kan være problematisk å innhente tilstrekkelig og kvalitativt gode opplysninger i disse sakene. Omsetningssystemene har ofte komplekse selskapskonstruksjoner og det kan være vanskelig å vite hvem som kan uttale seg på vegne av selskapet, hvilke opplysninger man kan ha tillit til mv. Tilsynet er derfor positive til at departementet fremmer forslag til regler for å effektivisere håndhevingen av forbudet mot pyramidespill.

Departementet har i tillegg til forslaget om ny ordlyd i § 16 om pyramidespill og pyramidelignende omsetningssystem, fremmet tre alternative forslag til regler som skal bidra til en mer effektiv håndheving av forbudet. Departementet ber om høringsinstansenes tilbakemelding i forhold til forslagene.



Lotteri- og stiftelsestilsynet er av den oppfatning at forslaget om en straffesanksjonert dokumentasjonsplikt er det som på beste måte vil bidra til en mer effektiv håndhevelse av pyramidespillforbudet.

En straffesanksjonert dokumentasjonsplikt vil gjøre arbeidet med å innhente de nødvendige opplysninger for å vurdere lovligheten av slike system vesentlige enklere. Dokumentasjonsplikten vil samtidig kunne bidra til større aktsomhet hos den som vurderer å gå inn i en virksomhet som har likhetstrekk med pyramidespill, og vil således også kunne ha en preventiv effekt.

Det fremkommer i høringsnotatet pkt. 9.2. at dokumentasjonsplikten pålegger ”deltakere i systemet som faktisk har oppebåret inntekter gjennom systemet”. Regelen er, etter det vi kan se, utformet slik at Lotteri- og stiftelsestilsynet ikke kan kreve dokumentasjon fra deltakere som ikke har hatt inntekter. Dette vil i så fall medføre at Lotteri- og stiftelsestilsynet må avvente et eventuelt krav om dokumentasjon til virksomheten har vokst i omfang slik at deltakerne har hatt inntekter fra systemet, før et eventuelt krav om dokumentasjonsplikt kan ilegges. Regelen kunne med fordel ha hjemlet dokumentasjonsplikt for deltakere i system der deltakerne er forespeilet slik inntekt gjennom informasjonsmateriell mv.

Regelen innebærer også visse bevismessige utfordringer da myndighetene har bevisbyrden for at deltakerne har oppebåret slike inntekter. Krav om fremleggelse av dokumentasjon forutsetter således at myndighetene har tilgang til opplysninger som beviser at deltakeren har oppebåret slike inntekter.

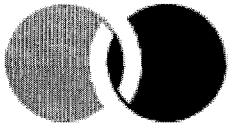
Det foreslås i alternativ II vedrørende ny § 17 femte ledd at ”påtale finner bare sted etter begjæring fra Lotteritilsynet eller når allmenne hensyn krever det”. Forslaget forstås slik at påtale i forhold til brudd på § 16 første, andre eller tredje ledd, kun finner sted etter begjæring fra Lotteri- og stiftelsestilsynet eller dersom det foreligger allmenne hensyn som tilsier påtale. Vi gjør oppmerksom på at forslaget slik det er utformet i alt. II vil medføre en særskilt påtaleregulering for alle overtredelser etter lotteriloven som helhet. Vi antar at dette et en inkurie.

Lotteri- og stiftelsestilsynet er positive til en særlig påtaleregulering i forhold til § 16 da dette vil sikre en enhetlig behandling og vurdering av hvilke pyramidespill og omsetningssystem det skal reageres mot.

Lotteri- og stiftelsestilsynet vil i tillegg til en straffesanksjonert dokumentasjonsplikt, foreslå at det inntas en bestemmelse i § 16 som gir myndighetene adgang til å delta på vervemøter mv. ved mistanke om at virksomheten er i strid med § 16.

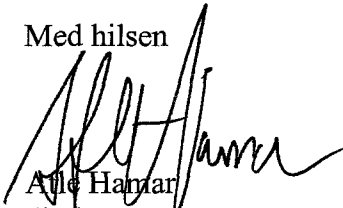
## **6. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Den uklare rettsstilstanden i forhold til rekkevidden av gjeldende § 16 i lotteriloven, har medført at behandlingen av slike saker, både i forvaltningen og hos politi/påtalemyndighet,



har vært lavt prioritert. Forslaget vil kunne medføre at disse oppgavene må prioriteres høyere, og vil derfor kunne bety et økt ressursbehov hos Lotteri- og stiftelsestilsynet og hos politi/påtalemyndighet.

Med hilsen



Arne Hammar  
direktør



Bård Eikeset

fung. avdelingsdirektør

Kopi til: Lena Kristin Moe (lena-kristin.moe@kkd.dep.no)