



Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Stockholm 2008-02-12

HØRINGSUTTALELSE FRA LADBROKES PLC – FORSLAG TIL FORBUD MOT MEDVIRKNING TIL FJERNSPILLVIRKSOMHET I FORM AV BETALINGSFORMIDLING FOR FJERNSPILL UTEN NORSK TILLATELSE

Det vises til offentlig høring vedrørende ovennevnte forslag med frist 13. februar 2008. Ladbrokes Ltd. (Ladbrokes) vil i det følgende gi sine kommentarer til forslaget. Kommentarene gjelder forslagene i henholdsvis lotteriloven¹, pengespilloven² og totalisatorloven³ om å omfatte betalingsformidling i forbudsbestemmelsene.

Nedenfor vil Ladbrokes forklare hvorfor forslaget vil lede til økt spillavhengighet og økt fare for kriminalitet. Forslaget vil dermed ha motsatt effekt av lovgivers intensjon. Lovforslaget viser en grunnleggende manglende forståelse av hvordan betalingsstrømmene for tjenester levert på internett fungerer, i tillegg til at forslaget åpner opp dørene for useriøse, uregulerte aktører.

1. LADBROKES

Ladbrokes er et av verdens største bookmaker- og pengespilleselskap med hovedsete i London, Storbritannia. Foretaket er registrert i England og i Wales og driver internasjonal virksomhet som er tilgjengelig for spillere i ca 160 land. Selskapet har konsesjon i UK, Irland, Belgia, Italia og Jersey, og forventer også å få tillatelse i Spania.

Selskapet er underlagt tilsyn fra the British Gambling Commission ("Gambling Commission") for alle sine spillaktiviteter. Den britiske Gambling Commission utsteder lisenser til bookmaker- og pengespillvirksomhet og er bransjens tilsynsmyndighet. Gambling Commission representerer et av verdens mest moderne og omfattende kontrollregimer. Som ledd i tilsynsarbeidet pålegges Ladbrokes bl.a. å innrapportere detaljert og omfattende informasjon knyttet til ulike sider ved virksomheten; herunder forretningsplaner, finansiell informasjon, arbeidstakere og ledelse, tiltak mot kriminalitet og kvalifikasjoner/kapasitet til å sikre en ansvarlig håndtering av spillvirksomhet med sikte på å hindre sosialt uheldige samfunnskonsekvenser mv. Ladbrokes er for øvrig også pålagt løpende medarbeiderutvikling og opplæring av personell etter hjemstatslovgivningen.

Forslaget til forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet i form av fjernspill uten tillatelse i Norge retter seg ikke direkte mot Ladbrokes' virksomhet fordi selskapet ikke opererer aktivt i Norge, men vil kunne påvirke selskapets spillvirksomhet i relasjon til norske spillere som oppsøker selskapet i England. Det vil derved ha en viss betydning for selskapets drift. Saken er således på mange måter prinsipiell. Dette danner bakgrunnen for Ladbrokes innspill og kommentarer.

¹ Lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier.

² Lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill mv.

³ Lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator.



2. DET NORSKE SPILLMARKEDET

Ladbrokes finner grunn til å understreke at 95 % av den norske befolkning aldri har benyttet internett i spilløyemed (2006). Kun 3.9 % av befolkningen har kjøpt tjenester fra utenlandske internettoperatører. Hver innbygger satset i 2006 i gjennomsnitt 8200 kroner på pengespill.⁴

Spillmarkedet fordeler seg for øvrig slik (2006):

	Brutto oms.	Netto oms.	Andel
Norsk Tipping (egne spill)	8 846	4 131	36 %
Rikstoto	2 779	944	8 %
Tallspillet Extra	773	386	3 %
Automater	22 900	4 400	38 %
Lotterier (ekskl. Flax)	600	500	4 %
Bingo	2 100	600	5 %
Private internett operatører (estimat)	5 500	550	5 %
Totalt	45 500	11 550	

Kilde: Lotteri- og stiftelsestilsynets årsmelding 2006 samt estimat over private internett operatører fra Ansvarlig Spill

Etter Ladbrokes' oppfatning er det i Norge, og Norden for øvrig, en etablert lotteri- og pengespillskultur som følge av aktiv markedsføring av spill i årtier. Aksept av pengespill er innarbeidet gjennom mange år, og i statlig regi. Etterspørselen etter pengespill er således høy i Norge. Historisk har imidlertid spillerne blitt gitt tilgang til ineffektive spillmonopoler der profittmaksimering har vært fokus, mens hensynet til spillerne har stått i bakgrunnen. I en slikt situasjon er det interessant for spillerselskap som Ladbrokes å innføre og utvikle spillkonsepter som gir bedre gevinstmuligheter, mer underholdning for pengene samt en mer variert spillportefølje for spillerne.

I tillegg er det Ladbrokes' oppfatning at det norske lotteri- og pengespillsystemet er i strid med EØS-avtalen. En ansvarlig pengespillpolitikk som er i tråd med EØS-avtalen forutsetter en endring av systemet til et regulert marked der seriøse aktører ikke utsettes for vilkårlig forskjellsbehandling.

3. OVERORDNEDE KOMMENTARER

Det er Ladbrokes' oppfatning at forslaget ikke er en hensiktsmessig regulering, samt at forslaget ikke står seg lovmessig. Selve presentasjonen av forslaget er dessuten tilslørende og gir ikke uttrykk for den reelle målsettingen, å skjerme Norsk Tipping fra konkurranse fra utenlandske aktører.

Forslaget gir ingen god regulering – en fungerende spillpolitikk må skje gjennom effektive reguleringer og ikke et forbud mot betalingsformidling. Et forbud vil ikke lede til at grenseoverskridende spillaktivitet minkes. Spillerselskapene vil ikke møte utfordringer i forhold til å miste sine norske kunder, men vil få problemer med å holde effektiv kontroll med sine kunder.

Gjennom forslaget ivaretas dermed ikke verneverdige interesser og hensyn på en god måte. I stedet for å tilrettelegge for at spillerselskapenes aktiviteter generelt er underlagt et adekvat regelverk, fokuseres det alene på *hvem* som tilbyr spillene. En fungerende spillpolitikk mot spillproblemer må skje gjennom omfattende, målrettede

⁴ Lotteri- og stiftelsestilsynets årsmelding 2006



og effektive reguleringer og ikke gjennom et forbud mot betalingsformidlingen for utenlandske spill. Effekten av et forbud vil tvert imot kunne vanskeliggjøre seriøse aktørers kontrollrutiner i forhold til spillerne samt føre til en forskyvning fra seriøse aktører som Ladbrokes til mer dubiøse spillselskaper som ikke er underlagt samme type kontroll som Ladbrokes og andre seriøse aktører.

Forslaget gir også utilsiktede sidevirkninger i den forstand at betalingsformidlere pålegges forpliktelser som kan bli tyngende og fordyrende. Forbudet som foreslås kan også undergrave betalingssystemenes effektivitet mer generelt.

Forslaget fremstår for øvrig ikke tilstrekkelig konsekvensutredet – om det i det hele tatt er foretatt konsekvensutredninger hva gjelder virkningene av forslaget. I tillegg til ovenstående gjelder dette ikke minst i forhold til rekkevidden av de berørte bestemmelsene som følge av en lovendring samt i forhold til det strafferettslige medvirkeransvaret.

Forslaget står også i konflikt med kontraheringsplikten for finansinstitusjoner i finansavtaleloven § 14. Som departementet selv antyder kan sistnevnte bestemmelse lede til at betalingsformidlingen som forbyr gjennom forslaget likevel ikke er rettsstridig. Med støtte i lovforarbeidene til finansavtaleloven synes det ikke å være grunnlag for å avskjære betalingsoppdrag til utenlandske spillselskaper på generell basis. En endring av finansavtaleloven med et slikt innhold kan heller ikke hjemles i EØS-avtalen.

Særlig sentralt i forhold til manglende lovmessighet står nettopp forpliktelsene etter EØS-avtalen. Norge som stat er forpliktet til å avstå fra ethvert tiltak som begrenser EØS-rettens effektive gjennomføring. Forslaget er i strid med både EØS-avtalen artikkel 36 (tjenestereglene) og EØS-avtalen artikkel 40 (kapitalreglene). Staten må derfor av eget tiltak avstå fra å vedta forslaget.

Forslaget tar sikte på å effektivisere forbudsbestemmelsene knyttet til avholdelse av spill og formidling. Formålet er altså å bidra til at spillselskap uten norsk tillatelse ikke tilbyr spilltjenester til nordmenn. Det er Ladbrokes oppfatning at restriksjonene på de grunnleggende frihetene i EØS-avtalen er mer vidtrekkende enn de legitime allmenne hensyn begrunner. Kravene til egnethet/sammenheng, nødvendighet og forholdsmessighet er ikke oppfylt. Allerede dagens regelverk bestrides i forhold til EØS-avtalens tjenesteregler (og reglene om etableringsrett). Ved lovforslaget begrenses ytterligere den frie flyt ved at det også oppstilles restriksjoner på grenseoverskridende kapitalflyt.

Fremstillingen av regelendringen tilslører realitetene i forslaget. Det fremstår som unyansert å hevde at forslaget er en "presisering". Forslaget har karakter av en markant *regelendring*.

Ladbrokes forundres dessuten over at forslaget som nå fremsettes betegnes som del av en "trinnvis tilnærming til reguleringen av fjernspill uten norsk tillatelse...".⁵ Det er åpenbart at tiltaket som nå foreslås er prinsipielt vidtrekkende.

Tiltaket utgjør også et utilbørlig inngrep i borgerens frihet. Den enkelte som sitter i sitt private hjem og spiller på internett, være seg hos Norsk Tipping eller hos et selskap i et annet EØS-land, utfolder på ingen måte en rettsstridig atferd. Det er langt fra innlysende at det er grunnlag for å hindre dem i en for øvrig lovlig aktivitet. Det følger dessuten implisitt av den norske skattelovgivning at det å spille i utlandet ikke er noen ulovlig aktivitet: Gevinst fra utenlandsk spillselskap skal behandles som gevinst fra et norsk spillselskap.⁶

⁵ Høringsuttalelsen pkt. 1.1.

⁶ Se også Sak C-42/02 – *Lindman*.



4. FORSLAGET GIR INGEN HENSIKTSMESSIG REGULERING

4.1 Bakgrunn og begrunnelse for forslaget

Den norske pengespillreguleringen har som uttalt formål å sørge for *"at spill som tilbys norske spillere skal være ansvarlige og moderate og underlagt norsk kontroll for å sikre tilstrekkelig forbrukerbeskyttelse og hindre at spillaktiviteten får uheldige sosiale konsekvenser og bidrar til kriminell virksomhet"* (høringsnotat side 1 første avsnitt). Ved lovforslaget søkes eksisterende forbud mot spillavholdelse og formidling effektivisert. Det gis i høringsnotatets begrunnelse nettopp uttrykk for at betaling i form av elektronisk overføring av betalingen fra spiller til spilloperatør er en *"viktig forutsetning for gjennomføring av fjernspillvirksomhet."* I pkt. 1.5 vises det for øvrig til særlige hensyn som taler for begrensning av fjernspill. Det fokuseres her på interaktive fjernspill som problemskapende samt på hensynet til kriminalitetsbekjempelse.

At spill som skal tilbys norske spillere skal være ansvarlige og moderate for å sikre forbrukerbeskyttelse, hindre uheldige sosiale konsekvenser og kriminell virksomhet, begrunner ikke at spill fra utlandet, herunder ikke minst spill på internett, ikke skal kunne tilbys overfor norske spillere. I høringsbrevet⁷ vises det til at overfor *"fjernspill som drives fra utlandet og tilbys norske spillere, har myndighetene begrensede muligheter til å sikre at tjenestene drives i samsvar med de føringene om et ansvarlig og moderat pengespilltilbud som Stortinget og regjeringen har lagt for norsk pengespillpolitikk."* Dette begrunner imidlertid ikke et totalforbud mot utenlandske pengespill. Begrunnelsen rekker ikke lenger enn til å oppstille omfattende og målrettede krav til spilltjenestene som tilbys. Ladbrokes ønsker å tilby spilltjenester fra Norge og har søkt om rett til etablering. Som kjent er dette for tiden til rettslig behandling ved Oslo tingrett.

Ved å forby betalingsformidling for utenlandske pengespill søker norske myndigheter generelt å stoppe utenlandsk spillvirksomhet i Norge. Det er ikke hvem som tilbyr pengespillene som er avgjørende, men at de spilltilbud som gjøres tilgjengelige konkret er ansvarlige – uavhengig av om dette er spill som tilbys fra norske eller utenlandske aktører.

Ladbrokes vil i denne sammenheng vise til Sintefs nye rapport av desember 2007 om endringer i spillevaner fra 2002 til 2007. Rapporten illustrerer at det er ufortjent å gjøre fjernspillene fra utlandet til "syndebukk" for spillproblemene i Norge. Dette gjelder til tross for deres økte utbredelse.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag av Lotteri- og stiftelsestilsynet. Den slår fast at det ikke har vært noen økning i spilleproblemer i perioden 2002 - 2007. Ifølge Sintef spilte problemspillerne hyppigst på spilleautomater, skrapelodd og Tipping. Problemspillerne oppga at de brukte mest tid på Tipping og mest penger og tanker på spilleautomater. Siden 2002 har økt tilgang til internett også gjort at flere nordmenn har prøvd gevinstspill på internett.

I følge rapporten mottok hjelpelinja 1318 henvendelser fra personer med pengespillproblemer i 2006. Henvendelser vedrørende gevinstspill på internett utgjorde 10 %, m.a.o. 130 henvendelser totalt. Hovedvekten av spillproblemer er m.a.o. de norske "regulerte" spillene.

Av ovennevnte følger det at 1) økningen i gevinstspill på internett de siste årene ikke har ført til økning i spillproblemene, 2) problemspillerne er ikke knyttet til spill på internett, og at 3) kun 10 % av henvendelsene til hjelpelinja var knyttet til spill på internett i 2006. Dette er viktige data å ta med seg i forbindelse med vurderingen av lovforslagets begrunnelse.

⁷ Høringsbrevet side 6.



4.2 Verneverdige interesser ivaretas ikke på best mulig måte

Målesetningen om at spill som skal tilbys norske spillere skal være "ansvarlige og moderate" for å sikre forbrukerbeskyttelse, hindre uheldige sosiale konsekvenser og kriminell virksomhet er ikke best egnet til å løses ved et totalforbud mot betalingsformidling knyttet til fjernspill. De verneverdige interessene må ivaretas gjennom krav til spillselskapene og utformingene av spillene mv. uavhengig av norsk eller utenlandsk opprinnelse. Som det fremgår av høringsnotatet er "Nettsteder som tilbyr fjernspill ingen ensartet gruppe"⁸. Både spilltilbudets omfang og karakter samt grad av ansvarlighet varierer.

En fungerende spillpolitikk må etableres gjennom omfattende og effektive reguleringer. Reguleringene kan inneholde bl.a. krav i forhold til å begrense omfanget av spill, mekanismer og kontrollordninger som er egnet til å fange opp uheldig spillatferd, tydelig krav til identifisering av spilleridentitet og alder, samt krav til etterrettelig og tydelig informasjon om farene knyttet til spillavhengighet.

En rekke aktører som er involvert er i dag underlagt omfattende regelverk og konsesjonsordninger som regulerer virksomheten. Dette gjelder bl.a. bank og telekommunikasjon. Enkelte spillselskaper har også omfattende selvregulering. Bl.a. inngår Ladbrokes i samarbeidet "Ansvarlig Spill", som består av flere ledende selskap innen gevinstspill på internett. Det er etablert et etisk regelverk som bl.a. omfatter absolutt håndhevelse av 18 års aldersgrense, begrensninger i spillesum per dag, uke eller måned, plikt til å forhindre hvitvasking av penger gjennom opprettelse av rutiner for dette og hjelpeside med etterrettelig informasjon og spillproblemer. I Ansvarlig Spill samarbeidet er det også satt som forutsetning at spillselskapet har lisens fra EØS-området.

4.3 Uheldige faktiske virkninger

4.3.1 Tyngende for betalingsformidlere

Videre vil et forbud som det foreslåtte være tyngende for betalingsformidlerne. Betalingsformidlerne blir gitt rolle som overvåker. Et forbud kan undergrave betalingssystemenes effektivitet langt ut over forbudets rammer samt vanskeliggjøre og fordyre finansieringsinstitusjoners og kredittkortselskapers oppgaver.

I denne forbindelse kan det vises til internasjonale erfaringer. Eksempelvis har banknæringen i USA vært kritisk til et forbud og de praktiske konsekvensene som følge av dette. Independent Community Bankers of America har herunder uttalt⁹:

"ICBA is deeply concerned when our nation's payment systems are used to track, analyze and block individual payment transactions given the potential for such activity to undermine payment systems efficiency. Payment systems were not designed for this function."

Det er i USA også reist en rekke andre innvendinger til forbudet og dets praktiske implikasjoner for banknæringen. Den tilsynsoppgave bankene pålegges gjennom et slikt regelverk innebærer økonomiske og administrative byrder som kommer på toppen av det omfattende regelverket banknæringen allerede er underlagt. Om disse hensyn ikke skal være styrende, bør norske myndigheter merke seg at det ikke er påviselige langsiktige virkninger på omsetningen av internettspill i land som har restriksjoner. Regelverket omgås av både useriøse spillaktører, men også ved bruk av lovlige betalingsløsninger på nett, jf. videre nedenfor.

4.3.2 Omgåelsesmuligheter utfordrer forbudet

Det må også påregnes at et forbud som det foreslåtte vil bli søkt omgått av spillselskapene som indirekte blir rammet og av norske spillere. Ved særskilt tilrettelegging fra spillselskapenes side vil opprettelse av utenlandske konti ikke nødvendigvis innebære en barriere av betydning, slik departementet synes å legge til grunn.

⁸ Pkt. 1.2 siste avsnitt.

⁹ Se artikkel på www.icba.org 12. desember 2007.



Brukerkodesystemet vil kunne utfordres og muligens manipuleres eller omgås. Teknologirådet¹⁰ uttaler om dette at:

"Et forbud mot betalingsformidling basert på MCC-koder er imidlertid enkelt å omgå. Koden tildeles den enkelte finansinstitusjon som formidler betalinger til og fra et selskap, på bakgrunn av informasjon fra selskapet om selskapets egen virksomhet. Et spill-selskap kan derfor omgå en regulering ved å oppgi en annen type virksomhet, og da vil ikke en norsk finansinstitusjon som overfører penger til eller fra dette selskapet vite at det dreier seg om nettspill.

Elektroniske lommebøker er en betalingsform som også kan brukes til å omgå forbudet rettet mot betalingskort. Lommebøkene tilbys av nettselskaper hvor man kan sette inn penger, og så formidler de betaling dit kunden ønsker. Det finnes mange slike selskaper, som PayEx, Paypal og Payson. I prinsippet kan man sperre betaling til og fra slike selskaper med MCC-koder, men det vil ramme betalinger for legitime varer og tjenester.

Ved bankoverføring direkte mellom spillerens og selskapets konti gis det lite eller ingen informasjon om mottagers virksomhet, spesielt hvis mottaker er i utlandet. Det vil være vanskelig og svært ressurskrevende å spore hvilken virksomhet det betales til, og et effektivt kontrollsystem vil antakelig kreve bredt internasjonalt samarbeid." (Våre understrekninger).

Selv om bruk av betalingskort står sentralt ved betaling for spillvirksomhet på internett, er det altså flere aktuelle alternative transaksjonsmetoder (bl.a. bankoverføring, elektroniske lommebøker, virtuelle kredittkort, bankoverføring fra utenlandske banker og forhåndsbetalte kort). Dette er ikke reelle skranke for å hindre nettspilling.

Et betalingsforbud kan føre til at pengestrømmer forskyves fra kontrollerte betalingsnettverk som norske bank- og finansinstitusjoner til virtuelle nettverk som er vanskeligere å kontrollere både av myndigheter og spill-selskapene. Dette presiseres også av Teknologirådet.

Omgåelser er i sin tur egnet til å svekke betalingssystemenes generelle regulering og effektivitet.

Effekten av tiltaket vil kunne være at seriøse aktørers spillvirksomhet blir vanskeligere tilgjengelig, og at etterspørselen forskyves fra seriøse og lovlige aktører som Ladbrokes til dubiøse firmaer. Som et rent eksempel i denne forbindelse kan det være grunn til å trekke paralleller til erfaringene med det amerikanske spritforbudet på 1920-tallet. Dette førte til fremvekst av en omfattende illegal virksomhet uten at omsetningen gikk ned, slik det var forespeilet med forbudet.¹¹

4.3.3 Håndhevingsmessige utfordringer

Departementet uttaler øverst på side 11 i høringsbrevet at:

"Siden Kredittilsynet generelt fører tilsyn med virksomhetene som omfattes av presiseringen, forutsettes det et samarbeid mellom Lotteri- og stiftelsestilsynet og Kredittilsynet om praktisk tilsyn og håndheving av de nye bestemmelsene."

Forslaget er m.a.o. ikke bare tyngende for betalingsformidlerne, men pålegger byrder for andre tilsynsorganer. Det fremtidige delte tilsynsansvaret hva gjelder pengespillovgivningen må koordineres.

¹⁰ Kilde: Teknologirådets nyhetsbrev nr. 14, april 2007, tilgjengelig på www.teknologiradet.no

¹¹ Bl.a. omtalt i Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, 2007, v. 52, iss. 1, sidene 1-32.



5. FORSLAGETS LOVMESSIGHET

5.1 Forholdet til norsk intern rett

5.1.1 Forholdet til eksisterende spilllovgivning

I følge departementet utgjør lovforslaget en "presisering" av rekkevidden av lotteriloven 6 første ledd og § 11, pengespilloven § 2 første ledd samt totalisatorloven § 3 første ledd. Det uttales likevel at det etter gjeldende regler er "uklart" om betalingsformidling anses som formidling eller medvirkning til avholdelse av pengespill uten norsk tillatelse.¹²

Som departementet fremholder er det ingen norske rettsavgjørelser hvor finansinstitusjoners rolle i forhold til fjernspill er vurdert.

Justisdepartementets lovavdeling har imidlertid fått spørsmålet om finansinstitusjonenes rolle ved spillvirksomhet på internett kan innebære ulovlig medvirkning til vurdering. Forespørsel om dette kom fra Kultur- og kirke departementet i mai 2006. Det følger av lovavdelingens uttalelse av 10. juli 2006 at finansinstitusjonene ikke kan pådra seg et selvstendig ansvar etter lotteriloven § 6. I forhold til formidlingsforbudet i lotteriloven § 11 og pengespilloven § 2 gis det uttrykk for at finansinstitusjonene heller ikke her har en kjerne rolle, selv om det ikke utelukkes at bestemmelsene i prinsippet kan rammes gitt at enkelte forutsetninger er oppfylt:

"Selv om finansinstitusjonenes rolle som betalingsformidler dermed ikke kan sies å ligge i kjernen av de aktiviteter formidlingsforbudene rammer, kan det derfor ikke utelukkes at denne rollen etter omstendighetene objektivt sett kan rammes av formidlingsforbudene i spill. § 2 første ledd og lottl. § 11. I den konkrete vurderingen som må foretas, vil det blant annet ha betydning om og eventuelt i hvilken grad pengespillene er særskilt markedsført eller tilrettelagt for det norske markedet. Vi understreker dessuten at det bare er rettsstridige overtredelser av loven som kan være straffbare,..."

Hva gjelder strafferettslig medvirkningsansvar gis det uttrykk for at dette etter omstendighetene kan være aktuelt. Det presiseres imidlertid at skyldkravet i tillegg må være oppfylt og at straffansvar bare er aktuelt for det tilfellet at handlingen er rettsstridig. Det gis uttrykk for at "kontraheringsplikten i finansavtaleloven § 14 etter omstendighetene vil kunne lede til at handlemåten ikke er rettsstridig."

Det er således drøyt å hevde at regelendringen som er foreslått er en "presisering". Tvert imot reiser lovavdelingen spørsmål knyttet til finansavtaleloven § 14 som kan medføre at handlemåten ikke er rettsstridig.

5.1.2 Forholdet til finansavtaleloven

Hva gjelder forholdet til finansavtaleloven § 14 gjelder det etter bestemmelsen som et klart utgangspunkt kontraheringsplikt for finansinstitusjoner, jf. første ledd:

"Institusjonen kan ikke uten saklig grunn avslå å ta imot innskudd eller utføre betalingsoppdrag på vanlige vilkår."

¹² Se høringsuttalelsen pkt. 1.1.



Det følger av kommentarene til bestemmelsen i forarbeidene (Ot. prp. nr. 41 (1998-1999)¹³ at: *"Som Banklovkommisjonen peker på vil, nektelse av å ta i mot betalingsoppdrag bare kunne anses som saklig i særlige tilfeller. F eks vil det ikke være saklig grunn til å avvise en kunde at denne er utlending."* [våre understrekninger]

Som departementet selv antyder kan bestemmelsen lede til at betalingsformidlingen ikke er rettsstridig og derfor heller ikke er straffbar. Dette er omtalt i Justisdepartementets lovavdelings brev av 10. juli 2006 (nevnt ovenfor). Det fremgår der eksplisitt at:

"T tillegg til at skyldkravet må være oppfylt, vil vi særlig peke på at straffansvar bare er aktuelt for rettsstridig medvirkning, og at kontraheringsplikten i finansavtaleloven § 14 første ledd etter omstendighetene vil kunne lede til at handlemåten ikke er rettsstridig og derfor heller ikke er straffbar."

Departementet henviser til dette på side 7 i høringsnotatet, men foretar ingen ytterligere vurdering av finansavtalelovens betydning. På side 14 uttales imidlertid følgende uten at det begrunnes:

"Presiseringen av at betalingsformidling kan regnes som ulovlig medvirkning til avholdelse eller formidling av pengespill uten norsk tillatelse, vil også innebære at betalingsformidleren har en saklig grunn til å avslå fra å utføre et betalingsoppdrag, jf. finansavtaleloven § 14."

Som nevnt følger det eksplisitt av forarbeidene at det ikke vil være "saklig grunn" til å avvise en kunde at denne er utlending. Forslaget fra departementet gjelder alene fjernspill, hvilket i praksis refererer seg til spill som tilbys fra utlandet til norske spillere. Den faktiske konsekvensen av forslaget er følgelig at utenlandske spillere avvises i strid med lovforarbeidenes forutsetning.

Ut i fra alminnelige rettskildemessige betraktninger er det forøvrig finansavtaleloven som normalt skulle bli gitt forrang ved regelkonflikt i forbindelse med regulering av betalingsoppdrag.

Med støtte i forarbeidene til finansavtaleloven § 14 synes det ikke å være grunnlag for å avskjære alle betalingsoppdrag til utenlandske spillere på generell basis.

Av hensyn til reglene om fri flyt av kapital og en stadig mer harmonisert sekundærrett i EØS knyttet til grenseoverskridende betalingstjenester, vil det etter Ladbrokes oppfatning heller ikke være anledning til å endre finansavtaleloven dit hen at det i praksis gjelder et absolutt forbud mot betalingsformidlingstjeneste til enhver fjernspillaktør. Forholdet til EØS-avtalen behandles i pkt. 5.2 (nedenfor).

5.1.3 Forholdet til den strafferettslige medvirkningslære mv.

Forholdet til straffelovens stedlige virkeområde er av stor betydning for fjernspill. Norske lotterimyndigheter tolker den norske straffelovens stedlige virkeområde vidt.¹⁴ Det er ikke gitt at en slik tolking vil bli opprettholdt av norske domstoler. Bl.a. gis det i NOU 2007:2 om lovtiltak om datakriminalitet (Delutredning II) uttrykk for en noe mer avventende holdning¹⁵:

"Hensynet til andre lands suverenitet tilsier at det bør utvises varsomhet med å strafforfølge i Norge for handlinger som er begått på andre lands territorium."

¹³ Se side 97-98.

¹⁴ Se bl.a. tolkingsuttalelse fra departementet av 16. februar 2007.

¹⁵ Pkt. 8.5 i NOU 2007:2.



Lovforslaget knyttet til betalingsformidling er generelt. Medvirkeransvaret rammer altså betalingsformidlere til *alle* utenlandske spilltjenester som tilbys norske spillere. Også betaling for spill som ikke er tilstrekkelig innrettet mot det norske markedet til å omfattes av virkningsprinsippet i straffeloven § 12 vil rammes. Dette innebærer at medvirkeransvaret i prinsippet tilsynelatende kan gå lenger enn selve spilltilbyderansvaret etter norsk rett, som allerede er trukket langt om man legger til grunn lotterimyndighetenes vide tolking. Bakgrunnen for det nye forslaget begrunner ikke en slik utvidelse. Det reiser på sin side prinsipielle spørsmål om norsk jurisdiksjon. Det er ikke holdepunkter i høringsnotatet for at det er foretatt nødvendige konsekvensanalyser.

Regulering av internettaktiviteter gjennom et forbud mot betaling eller på andre måter reiser for øvrig en rekke spørsmål. I høringsuttalelsen¹⁶ gir departementet uttrykk for at et mindretall i datakrim-utvalget (NOU 2007:2, Lovtiltak mot datakriminalitet, delutredning II) foreslår hjemmel for å kunne pålegge internett tilbydere å filtrere sider med ulovlig innhold. Departementet utelater å nevne at flertallet mener at effekten av en slik ordning vil være begrenset i en slik grad at det i seg selv taler imot ordningen. Det vil være så mange muligheter for å omgå slike filtre at nytteeffekten vil bli sterkt begrenset. Flertallet mener videre at filtreringen i praksis er så unøyaktig at også dette tilsier at man ikke bør gå inn på en slik ordning. Flertallet uttaler i forlengelsen av dette forholdet til EØS-avtalen er problematisk:

"Bruk av filtrering kan for øvrig berøre EØS-avtalen og forbudet mot diskriminering av varer og tjenester innenfor det indre marked, da resultatet kan bli at man, etter en avgjørelse fra domstolen, faktisk sperrer for næringsvirksomhet som er tillatt i andre deler av EØS-området."

Også gjennom et betalingsforbud søkes næringsvirksomhet sperret. Tilsvarende betenkeligheter, herunder i forhold til EØS-avtalen gjør seg følgelig gjeldende.

5.1.4 Tolkingsklarhet

Lovendringene benytter gjennomgående formuleringen "...regnes blant annet betalingsformidling av innsats og gevinst...". (Vår understrekning). Dersom først betalingsformidling omfattes, vil en naturlig tolking av bestemmelsene tilsi at også en udefinert flora av andre fjerntliggende aktiviteter regnes som overtredelse/medvirkning/formidling. Dette er ikke tatt opp i høringsnotatet. Situasjonen er uryddig og skaper dårlig forutberegnelighet. Etter vår oppfatning fremstår ikke forslaget som tilstrekkelig konsekvensutredet.

5.2 Forholdet til EØS-avtalen

5.2.1 EØS-avtalens lojalitetsplikt forplikter til EØS-konformitet

Norske regler på området må være i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser etter EØS-avtalen. EØS-avtalens hoveddel, som inneholder de viktigste materielle reglene, er i sin helhet norsk lov. Norge har gjennom EØS-avtalen av eget tiltak plikt til å sørge for at individuelle rettigheter som kan utledes av EØS-avtalen ikke tilsidesettes. Denne lojalitetsplikten gir seg blant annet uttrykk i en negativ forpliktelse til å avstå fra ethvert tiltak som begrenser EØS-rettens effektive gjennomføring.

5.2.2 Restriksjoner på grunnleggende friheter

Innledningsvis bemerkes at så vel drift av pengespill som betalingsformidling utgjør økonomiske aktiviteter som omfattes av EØS-avtalens grunnfriheter. En utelukkelse av utenlandske fjernspill på det norske markedet gjennom å ramme betalingsformidlingen er etter sin art et tiltak for å effektivisere eksisterende forbud i norsk pengespillregulering mot spill som ikke har norsk tillatelse og utgjør en restriksjon på tjenestefriheten.¹⁷

¹⁶ Se pkt. 1.5.

¹⁷ Se EFTA Domstolens rådgivende uttalelse i sak E-3/06, *Ladbrokes Ltd. vs. den norske Stat*, para. 40.



Tiltaket utgjør også en restriksjon i den forstand at det hindrer personer bosatt i Norge fra å oppsøke tjenester som utbys i et annet EØS-land. Det ligger i EF-domstolens praksis at borgere i et EØS-land skal ha mulighet til fysisk å oppsøke tjenester i et annet EØS-land. Dette stiller seg ikke prinsipielt annerledes hvis borgerne oppsøker utenlandske tjenester over internett. Når en nordmann har rett til fysisk å dra til for eksempel Finland for å kjøpe lodd og dernest ta dette med tilbake til Norge, er det vanskelig å se domstolene i Luxembourg vil behandle det annerledes at nordmenn kjøper spilltjenester over nettet.

Også betalingsformidlerne får gjennom lovforslaget innskrenket sin adgang til å yte betalingstjenester.

Den foreslåtte lovregelen utgjør følgelig en restriksjon på friheten til å yte ulike spill- og betalingstjenester jf. EØS-avtalen artikkel 36.

Gjennom forslaget settes det også begrensninger i den grenseoverskridende kapitalflyten. Dette er nytt. Den foreslåtte regelendringen utgjør følgelig også en restriksjon på retten til fri flyt av kapital i EØS-avtalen artikkel 40.

Departementet henviser til EØS-avtalen artikkel 36 (tjenesteregulering) og EØS-avtalen artikkel 31 (etableringsretten). Det er uforståelig at departementet ikke tar opp forholdet til grunnbestemmelsen om fri flyt av kapital i EØS-avtalen artikkel 40. Dette synes ikke utredet.

Det er Ladbrokes klare oppfatning at det foreslåtte regelverket direkte bryter med EØS-avtalens grunnregler om tjenesteflyt og kapitalflyt. Restriksjonene forslaget innebærer på disse friheter kan ikke rettfærdiggjøres.

5.2.3 Legitime allmenne hensyn

De påberopte hensynene er generelt blant de hensyn som i prinsippet kan rettfærdiggjøre restriksjoner på den frie flyt.¹⁸ Finansiering av humanitære og samfunnsnyttige formål kan på sin side ikke utgjøre den virkelige begrunnelse for restriksjoner. Sistnevnte hensyn er ikke påberopt som begrunnelse for lovendringen som sådan. Det inngår imidlertid som begrunnelse for det norske pengespillregelverket generelt.¹⁹ Ettersom den foreslåtte lovendringen i realiteten er et forsøk på en effektivisering av gjeldende forbud, er det relevant også å se hen til dette.

5.2.4 Egnethet/sammenheng

Departementet har i høringsnotatet uttalt:

"Siden de fleste innbyggerne benytter seg av betalingsformidlere som tilbyr sine tjenester i Norge, legges det til grunn at dette vil være et tiltak som er egnet til å beskytte innbyggerne innen norsk jurisdiksjon. Forskning viser at å begrense tilgjengeligheten til lotteri og pengespill er et av de tiltak som har størst effekt i forhold til å forebygge problemspill."

Forutsatt at det ikke vil være mulig å benytte seg av bankkort ved betaling av spill fra norsk konto, vil dette kunne gjøre nettspill klart mindre tilgjengelig. Teoretisk vil tiltaket kunne ha en begrensende virkning på fjernspill. Egnethetsvurdering må imidlertid foretas i relasjon til de verneverdige interessene som søkes oppnådd gjennom en ønsket effektivisering av det nasjonale spillmonopolet. *Hvem* som tilbyr spillene er i denne sammenheng ikke av betydning. Det avgjørende er at spillsekskapenes aktiviteter er underlagt et adekvat regelverk og kontroll. I så måte fremstår forslaget ikke som egnet. En ansvarlig spillpolitikk bør utformes annerledes.

¹⁸ Se bl.a. Sak E-3/06 (para. 44), *Ladbrokes Ltd. - den norske Stat*, med videre henvisninger.

¹⁹ Se bl.a. Sak E-3/06 (para. 81), *Ladbrokes Ltd. - den norske Stat*.



EFTA-domstolen slo for øvrig fast i *Ladbrokes-saken* at det i egnethetsvurderingen må tas hensyn til om staten "treffer, fremmer eller tolererer andre tiltak som går på tvers av målsetningene som søkes oppnådd gjennom lovgivningen det gjelder".²⁰ Slik mangel på sammenheng kan gjøre lovgivningen det gjelder uegnet til å oppnå de tilsiktede målsettingene.

Det er klart at staten tolererer spill fra Norsk Tipping. Blant annet har Norsk Tipping spill på oddsen, noe som departementet søker å forby når det gjelder fjernspill, nettopp med den begrunnelse å forebygge spillavhengighet. Det nevnes her at Norsk Tipping den 5. november 2007 lanserte spillet Keno. Keno er et oddsbasert tallspill med trekning på NRK1 hver dag. Spillet er nytt i Norge. Det skiller seg ut ved at det har en vesentlig raskere frekvens enn de andre store nasjonale nummerlotteriene.

Det blir dessuten i det minste en skjev fremstilling når departementet i høringsnotatet²¹ uttaler seg om særpreget ved spill på nettet. For det første er det ikke bare utenlandske aktører som tilbyr nettspill. Også Norsk Tipping har slike spill i sin portefølje. Det er vanskelig å se at betenkelighetene som reises ikke også gjør seg gjeldende i forhold til statens egne spill. Tilsvarende betenkeligheter som anføres for utenlandske nettspill må i så fall også gjelde norske spill.

Departementet hevder at fjernspill retter seg mot det norske marked "i form av at en kan velge norsk språk, norske spilleobjekt" osv.,²² og at de derfor må begrenses for at ikke norsk spillpolitikk skal undergraves. Dette gir liten sammenheng når man ser på Norsk Tippings aktiviteter. Herunder nevnes at Norsk Tipping satte ny omsetningsrekord i 2007 med en årlig omsetning på over NOK 10 milliarder. Dette skyldes blant annet introduksjonen av Keno og produktutvikling som leder til økt omsetning for Oddsen.

Det reklameres dessuten mye for Norsk Tippings spill i mediene, og i tillegg har det etter at flere nye spill har blitt presentert vært en vesentlig økning av markedsføringen omkring Norsk Tippings spill. Norsk Tipping bruker uforholdsmessig mye kostnader på produktutvikling og markedsføringsstrategier for å vinne nye markedsandeler, og Norge har en av de høyeste spillomsetningene i verden målt etter spillforbruk per innbygger. Det blir stadig foretatt spissing av tilbudet og introdusert nye varianter av de ulike spill for å øke omsetningen.

EFTA-domstolen har fastslått at Norsk Tippings markedsføringsvirksomhet og utvikling av nye spill er relevant når sammenhengen i pengespillpolitikken skal vurderes.²³ Slik vi ser det taler dette for at staten da både "fremmer og tolererer andre tiltak som går på tvers av målsetningene som søkes oppnådd gjennom lovgivninger", og at denne mangelen på sammenheng gjør forslaget uegnet til å oppnå de fastsatte formål.

Vi nevner i denne sammenheng at EU Kommisjonen nylig har utstedt "Letter of Formal Notice" overfor den tyske stat der brudd på reglene om etableringsrett (artikkel 43 EF), fri flyt av tjenester (artikkel 49 EF) og kapitalbevegelse (artikkel 56 EF) knyttet til landets spillregime, med særlig fokus på ny regulering per 1. januar 2008, er tema. I tillegg til totalforbudet mot spill på internett reiser Kommisjonen spørsmål ved forbudet mot betalingsformidling. I Kommisjonens pressemelding²⁴ er det uttrykkelig vist til at:

"The European Court of Justice has previously stated that any restrictions which seek to protect general interest objectives, such as the protection of consumers, must be "consistent and systematic" in how they seek to limit activities. A Member State cannot invoke the need to restrict its citizens' access to these services if at the same time it encourages them to participate in State games of chance."

²⁰ Jf. avsnitt 51, jf. spilleautomatsaken avsnitt 43.

²¹ Pkt. 5.2.1.

²² Jf. høringsnotatet pkt. 1.2 tredje avsnitt

²³ Jf. *Ladbrokes* avsnitt 53.

²⁴ IP/08/119 av 31. januar 2008.



Lisensierte selskap som Ladbrokes og andre seriøse aktører fører dessuten en ansvarlighetslinje. Det arbeides aktivt med kriminalitetsforebyggende tiltak som hindrer hvitvasking mv. (verifisering av identitet, overvåkning av inn- og utbetalinger, håndhevelse av nedre aldersgrense mv.) Som medlem av Ansvarlig Spill deltar også Ladbrokes i etableringen av et omfattende etisk regelverk. Det fremstår lite skjønnsomt når departementet i høringsnotatet²⁵ avfeier ansvarlighetstiltakene fra private aktører med henvisning til at det er *"uklart om eventuelle tiltak mot spillproblemer fra fjernspilltilbydere er i samsvar med de begrensings- og kontrollnivå norske myndigheter ville funnet ansvarlig for denne type pengespilltilbud."* (Vår understrekning). En egnet spillpolitikk som skal ivareta verneverdige interesser bør nettopp oppstille krav til ansvarlig spillpolitikk som skal gjelde parallelt for nasjonale og utenlandske aktører.

5.2.5 Nødvendighet

Det stilles dessuten uansett krav om at tiltaket må være *nødvendig* for å oppnå legitime formål. Det må i denne henseende vurderes om det finnes andre, mindre restriktive tiltak, som i like stor grad kan ivareta de legitime hensyn.

Departementet henviser til EF-domstolens avgjørelse i *Läärä-saker*²⁶ og hevder på bakgrunn av dommen at *"nasjonalstatene selv må vurdere i hvilken grad et tiltak er nødvendig for å nå den ønskede målsettingen"*. Selv om staten har frihet til å velge beskyttelsesnivå på pengespillområdet, betyr ikke dette at nødvendigheten av tiltakene er skjermet fra rettslig prøving.²⁷

I nødvendighetsvurderingen må det godtgjøres at fjernspillene virkelig skaper farer som spilleavhengighet, hvitvasking og annen kriminalitet. Høringsnotatet viser til undersøkelser der det fremgår at pengespill på nett innebærer store farer for spillavhengighet, og sammenligner disse spillene med de tidligere gevinstautomatene som ble avvirket 1. juli 2007. Departementet mener disse spillene har felles karakteristika som regnes som risikofaktorer for utvikling av spilleavhengighet.²⁸ Som vist ovenfor tilbys tilsvarende spill også av Norsk Tipping. Unntak gjelder alene interaktive spill. På tross av dette er den foreslåtte reguleringen generell.

I tillegg uttales det at:

*"Den offentlige finansierte kontaktelefonen for personer med pengespillproblemer; Hjelpelinjen, har de siste årene registrert en økning av førstegangshenvendelser hvor typiske internettmiddelede spill, som poker og andre kasinospill, oppgis som hovedproblemspillet."*²⁹

Som nevnt i pkt 4.1 (ovenfor) fremgår det imidlertid av den ferske Sintef rapporten fra desember 2007 at henvendelser til hjelpelinja vedrørende gevinstspill på internett utgjorde 10 % (130 henvendelser totalt) i 2007. Hovedvekten av problemspill er m.a.o. de norske "regulerte" spillene.

Den manglende egnetheten av et tiltak som skal stoppe fjernspill smitter over på nødvendighetsvurdering. Ladbrokes er enig i at det er nødvendig med krav til ansvarlighet, men å blokkere elektronisk betaling er verken en egnet eller nødvendig vei å gå for å oppnå ansvarlighet.

²⁵ Pkt. 5.2.1.

²⁶ Sak C-124/97

²⁷ Jf. Ladbrokes premiss 55, Gambelli avsnitt 64 og 66 og Placanica, avsnitt 48,49 og 58.

²⁸ Jf. høringsnotat pkt. 1.5 avsnitt 1.

²⁹ Jf. høringsnotat pkt. 1.4 avsnitt 5.



5.2.6 Forholdsmessighet

Departementet vurderer ikke muligheten for å gjøre betalingsformidlingen forbudt i forhold til enkelte særlig avhengighetsskapende spill. Dette vil klart være et mindre restriktivt tiltak enn det foreliggende.

Forslaget er også vidtrekkende i den forstand at det ikke sonderer mellom betalingsformidling knyttet spill som er rettet mot Norge og spill som ikke er det:

"Departementet viser imidlertid til at et generelt forbud mot betalingsformidling ikke vil være for vidtrekkende, da behovet for å begrense tilgjengeligheten kan være like stor ved spill som ikke har en særskilt innretning mot det norske markedet, men som like fullt aksepterer og mottar innskudd fra norske spillere."³⁰

Departementet ser her bort fra at det strafferettslige virkningsprinsippet i straffelovens § 12 om stedlig virkeområdet ikke vil omfatte spilltjenester fra utlandet som ikke er tilstrekkelig innrettet mot Norge. Det fremstår ikke begrunnet å pålegge betalingsformidlerne et ansvar som går lenger enn det som ellers er tilfelle for spillsekskapenes virksomhet. Bakgrunnen for regelendringen støtter dette. Som nevnt over er en slik utvidelse rettspolitisk betenkelig og reiser spørsmål om jurisdiksjon på et grunnleggende plan.

Departementet uttaler at det ønsker *"synspunkter fra de berørte aktører på om det vil være hensiktsmessig om Lotteri- og stiftelsestilsynet alternativt fører oversikt over hvilke fjernspillaktører som transaksjonene skal stoppes til og meddele disse til betalingsformidlerne."*

Vi antar at dette kan lette praktiske utfordringer for finansnæringen. Det er imidlertid vår vurdering at forslaget uansett går klart lenger enn nødvendig.

På markedet for betalingstjenester er det, som nevnt av departementet, dessuten gitt mange direktiver. Bl.a. kan nevnes direktiv 97/5/EF om lettelse av grenseoverskridende pengeoverførsel gjennom innførsel av felles krav for forbrukerbeskyttelse, forordning 2560/2001/EF om grenseoverskridende betalinger som fjerner prisforskjeller mellom grenseoverskridende og nasjonale betalinger, samt direktiv 98/26/EF om endelig oppgjør i betalingssystem og i oppgjørssystem for verdipapirer og direktiv 2002/65/EF om fjernsalg av finansielle tjenesteytelser til forbrukere. Det nye direktivet om betalingstjenester (COM (2005) 603 final) gir ytterligere regler for betalingstjenester som betalingsformidling.

Den omfattende reguleringen på dette feltet viser at EU anser det som svært viktig, på dette området, å danne et indre marked med like vilkår, like rettigheter og plikter for aktørene og brukerne, og derved skape et gjennomsliktig marked med like konkurransevilkår. Denne detaljreguleringen taler for at fellesskapsinteressen i å oppnå et indre marked veier tungt. Det er grunn til å tro at det skal mer til før et tiltak anses å være forholdsmessig på et område med omfattende og detaljert regulering, enn på et område hvor dette ikke er tilfellet.

Det følger av det foreslåtte direktiv (COM (2005) 603 final) at Kommisjonens hensikt med direktivet er *"at opprette et indre marked for betalinger"*.³¹ Videre fremgår av forslaget begrunnelse at:

"Den nuværende situation for betalingssystemer er utilfredsstillende og det indre markedes fulde potentiale er fortsatt uudnyttet. Reglerne for betalingsinfrastrukturen i Fællesskabet er nationale og endnu ikke tilpasset det indre marked. De er ikke gearet til at behandle

³⁰ Jf. høringsnotat pkt. 5.2.3 tredje avsnitt.

³¹ Jf. Kommisjonens begrunnelse for forslaget



grænseoverskridende betalinger som effektivt som nationale betalinger, og de konkurrer ikke innbyrdes.³²

Sitatene viser at det er en målsetting å regulere markedet for betalingstjenester ytterligere, og at hensikten er å opprette et indre marked.

Departementets forslag om forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet i form av betalingsformidling betyr at den frie bevegelse av kapital i prinsippet stoppes til alle operatører av nettspill fra Norge til operatørens hjemland og at finansinstitusjonenes adgang til å yte betalingstjenester begrenses. Slik sett vil tiltaket potensielt, vesentlig begrense den frie bevegelse.

Slik vi ser det kan det med styrke argumenteres med at et forslag som det foreliggende heller ikke er forholdsmessig.

5.2.7 Diskriminering

Departementet uttaler innledningsvis i høringsnotatets pkt. 5.2 at det foreliggende forslaget til forbud mot betalingsformidling til fjernspill er et ikke-diskriminerende tiltak fordi *"Norske og utenlandske fjernspilltilbydere som mangler tillatelse i Norge rammes i like stor grad av forbudet"*.

Selv om forslaget som sådan ikke direkte sonderer i forhold nasjonalitet, er det likevel et faktum at ordningen har som særlig effekt at betalingsformidlingen til utenlandske fjernspill gjøres ulovlig. Denne form for indirekte forskjellsbehandling rammes av diskrimineringsforbudet i EØS-avtalen artikkel 4.

5.2.8 Andre lands regulering av betalingsformidling for fjernspill gir ikke holdepunkter for at forslaget er lovlig

Departementet har i høringsnotatet³³ vist til andre lands regulering av tiltak for å begrense fjernspill og uheldige konsekvenser av dette. Det blir gjort gjeldende at flere land har *"vurdert å hindre betalingsformidling for pengespill via nasjonale bankforbindelser til utenlandske pengespilltilbydere."* Som det fremgår av fremstillingen har forslag om dette i Danmark og Sverige ikke blitt iverksatt/ikke blitt tilrådd. I Finland er det etter det opplyste ikke iverksatt tiltak knyttet til betalingsformidling. Under redegjørelsen knyttet til Nederland fremgår det ikke at det er iverksatt særskilte tiltak knyttet til betalingsformidling, men det uttales at *"Betalingsformidling for internettspill uten nederlandsk tillatelse anses for ulovlig formidling av pengespill..."*.

Når det gjelder henvisningen til praksis i USA er det vanskelig å si hvilken overføringsverdi denne har. EF-traktaten/EØS-avtalen er her ikke relevant som skranke for myndighetenes tiltak. Dessuten har det vært sterk strid om lovmessigheten av amerikanske myndigheters regelverk og praksis. Av WTO's avgjørelse fra 10. november 2004 følger det at amerikanske tiltak ikke var i overensstemmelse med GATS-avtalen.

Det som ikke er nevnt av departementet er EU Kommisjonens ulike initiativ overfor enkeltstater for mulige brudd på de parallelle bestemmelser om fri flyt i EF-traktaten. Det vises her til Letter of Formal Notice overfor Tyskland (omtalt ovenfor), som blant annet omfatter betalingsformidlingsforbudet. Kommisjonen har også den svenske lovgivningen under oppsikt for brudd på EF-traktaten, og Sverige har løpende saker mot seg både på åpningsbrev- og grunnlagt uttalelsesstadium.³⁴

³² Jf. Kommisjonens begrunnelse for forslag

³³ Pkt. 3

³⁴ Se pressemelding IP/08/118.



Det er således vår oppfatning at det er vanskelig å se at utenlandsk regulering og praksis gir støtte for at forslaget er lovmessig/ikke er i strid med EØS-avtalen.

5.2.9 Sammenfattende bemerkninger – forholdet til EØS-retten

Ovennevnte gjennomgang viser at forslaget ikke lovlig kan vedtas. Det foreslåtte regelverket vil både bryte med reglene om fri flyt av tjenester og reglene om fri kapitalflyt. Sistnevnte innebærer at det heller ikke er kurant å tilpasse finansavtaleloven dit hen at all betalingsformidling til spill-selskaper som tilbyr fjernspill i Norge uten norsk tillatelse kan unntas fra den alminnelige kontraheringsplikten i lovens § 14.

* * *

Med vennlig hilsen

Lasse Dilschmann
Ladbrokes VD i Norden