



## Lotterinemnda

### Vedtak i Lotterinemnda 12. mars 2020

#### Sak

**2019/0397 Trannel International Limited - klage over vedtak med pålegg om stans av ulovlig pengespilltilbud i Norge fra spillsidene Unibet, Mariacasino, Storspiller og Bingo.**

**Til stede:** Leder Elisabeth Wittemann, medlem Åse Gustavsen og medlem Ingjald Sørhøy

#### Sakens bakgrunn

Lotteritilsynet sendte 11. februar 2019 varsel om vedtak med pålegg om stans av ulovlig pengespilltilbud i Norge til Trannel International Limited (heretter Trannel eller klager). I varselet fremgikk det at Lotteritilsynet ville fatte vedtak om at klager måtte slutte «å tilby pengespill til Norge uten norsk tillatelse», på nærmere angitte nettsider.

Klager og morselskapet Kindred Group Plc (Kindred) ved advokat Jan Magne Langseth innga kommentarer til varselet 27. februar 2019, og supplerende kommentarer 18. mars 2019.

Lotteritilsynet traff 5. april 2019 følgende vedtak:

«TRANNEL INTERNATIONAL LIMITED må stanse å tilby pengespill i Norge uten norsk tillatelse fra nettspillsidene Unibet, Mariacasino, Storspiller og Bingo.»

Lotteritilsynet begrunnet vedtaket med at spilltilbudet på de nevnte nettsidene er klart rettet mot det norske markedet og derfor avholdes i Norge i strid med lotteriloven § 6 første ledd. Det ble lagt vekt på at spilltilbudet er utformet på norsk, at den ene siden har et norsk navn (Storspiller), at alle sidene tilbyr kundene å betale i norsk valuta, at premiene utbetales i norsk valuta og at spillsidene tilbyr norskspråklig kundestøtte. Spilltilbudet blir også markedsført i Norge, i strid med lotteriloven og pengespilloven.

Lotteritilsynet ga klager tre ukers frist for å rette seg etter vedtaket, og nærmere veiledning om hvordan klager kan rette seg etter vedtaket. Tilsynet viser til at dette kan skje enten ved å stenge spilltilbudene for deltakelse fra Norge, eller ved å gjøre følgende seks endringer:

1. «Fjerne norsk språk på de fire spillsidene, inkludert bytte navn på spill siden med norsk navn (Storspiller).

#### Postadresse

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

#### Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

2. Fjerne norsk språk og norsk flagg fra spill-logo i forbindelse med egne sider/profiler i sosiale medier som henvender seg til det norske markedet, f.eks. UnibetNorge på Twitter.
3. Stenge for kjøp av pengespill og utbetaling av premier i norsk valuta.
4. Fjerne norskspråklig kundestøtte.
5. Stanse all markedsføring av spill i Norge, for eksempel ved å stanse all reklame i norske nettaviser og på norske tv-kanaler, også de som sender fra utlandet, stanse bruk av norske «ambassadører» og «oddseksperter» som omtaler odds og Trannels spilltilbud i ulike norske medier, stanse norskspråklig salgsfremmende omtale av spilltilbudene i sosiale medier, avstå fra å markedsføre spillselskapene via norske pressemeldingstjenester.
6. Avstå fra å tilby, legge til rette for, bruke og informere spillerne om løsninger for betalingsformidling av innskudd og gevinster i pengespill, der betalingsløsningene er spesielt tilpasset det norske markedet.»

Lotteritilsynets vedtak ble påklaget 25. april 2019, og klager anmodet samtidig om utsatt iverksettelse frem til klagen er avgjort. Klagen er fremsatt for klageinstansene Kulturdepartementet og Lotterinemnda. Lotteritilsynet besluttet samme dag utsatt iverksettelse av vedtaket inntil klagesaken er avgjort.

Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak, og har oversendt klagen med innstilling 26. juni 2019 til Lotterinemnda for behandling.

Klager innga kommentarer til Lotteritilsynets innstilling i brev til Lotterinemnda 20. august 2019.

Kulturdepartementet fattet vedtak 7. januar 2020 i klagesaken som gjelder vedtakets gyldighet etter pengespilloven. Klagen ble ikke tatt til følge.

### **Klagers anførsler**

Det er ikke samsvar mellom varselet og vedtaket, og vedtaket må derfor kjennes ugyldig, jf. forvaltningsloven §16, jf. § 41. I varselet ble det fremholdt av Lotteritilsynet at klager tilbød pengespill «til Norge», jf. lotteriloven § 6. I vedtaket er dette endret til «i Norge». I varselet er det videre redegjort for en rekke kulepunkter som tas med i en totalvurdering av om spilltilbudet er «avholdt i Norge» (vedtaket) eller «rettet mot Norge» (varselet). Klager anfører at dette innebærer en realitetsendring i den vurderingen som er gjort av Trannels spilltilbud.

Klager anfører videre at vedtaket mangler hjemmel fordi Lotteritilsynet tolker lotteriloven for vidt, i strid med legalitetsprinsippet, når spilltilbud som er rettet mot det norske markedet fra utlandet omfattes av lotteriloven § 6. Klager tilbyr ikke spill «i Norge», slik det er lagt til grunn i vedtaket. Å tilby deltagelse til norske spillere i spilltilbud som avholdes i utlandet, er ikke ulovlig, og det er ikke hjemmel for å forby personer bosatt i Norge å benytte seg av spilltilbud hos utenlandske selskaper. Det er tale om et inngripende tiltak uten tilstrekkelig klar hjemmel.

Vedtaket går under enhver omstendighet utover hjemmelen. Lotteritilsynet har oppgitt to måter å rette seg etter vedtaket på, der det ene innebærer seks endringer som alle må gjennomføres. Vedtaket må følgelig leses slik at Lotteritilsynet mener at hvert av punktene i seg selv vil utgjøre tilstrekkelige forhold til at spillene kan anses for å (fortsett) være «avholdt i Norge». Dette harmonerer dårlig med Lotteritilsynets helhetsvurdering av klagers spilltilbud. Listen over tiltak går ut over det som kreves for at spillene ikke skal «rette seg» mot Norge.

Det er uansett uklart hva som skal til for å etterkomme Lotteritilsynets vedtak. Dette kan også være et brudd på veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11.

Vedtaket lider av manglende jurisdiksjon, ettersom lotteriloven § 6 ikke gjelder utenfor norsk territorium. Lotteritilsynets vedtak kan heller ikke håndheves eller fullbyrdes i utlandet, noe som er stadfestet av maltesiske domstoler ved flere anledninger og følger av suverenitetsprinsippet.

Uansett er Lotteritilsynets vedtak i strid med EØS-avtalen artikkel 36 om fri bevegelighet av tjenester. Måten enerettsmodellen praktiseres på i dag, og vedtaket i den aktuelle saken, oppfyller ikke proporsjonalitetskravet i EØS-retten og utgjør derfor ikke et lovlig unntak fra artikkel 36.

Det vises for øvrig til klagen, klagers kommentarer til forhåndsvarselet, klagers supplerende kommentarer til varselet, og kommentarene til Lotteritilsynets innstilling i sin helhet.

### **Det rettslige grunnlaget**

Det rettslige grunnlaget er lov av 24. februar 1995 om lotterier mv. (lotteriloven) § 6.

Det følger av lotteriloven § 6 at det er forbudt å avholde lotteri uten tillatelse. Det er også å forbudt å drive markedsføring eller formidling av lotterier som ikke har tillatelse, jf. § 11.

Det følger av EØS-avtalen art. 36 at «[i]nnen rammen av bestemmelsene i denne avtale skal det ikke være noen restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innen avtalepartenes territorium for statsborgere i en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat som har etablert seg i en annen av EFs medlemsstater eller EFTA-stat enn tjenesteytelsens mottager.»

Av forvaltningsloven § 34 følger det at klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye opplysninger. I dette ligger at klageinstansen fullt ut kan prøve både rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie skjønn. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

### **Lotterinemndas vurdering**

Trannel International Limited sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 5. april 2019 med pålegg om stans av ulovlig spilltilbud i Norge fra spillssidene Unibet, Mariacasino, Storspiller og Bingo.

Lotterinemnda legger til grunn at spillene som tilbys på de aktuelle nettsidene er pengespill regulert i pengespilloven, men også lotterier regulert av lotteriloven. Kulturdepartementet er klageorgan for spill regulert av pengespilloven, mens Lotterinemndas behandling er begrenset til å vurdere vedtakets gyldigheten etter reglene i lotteriloven.

#### *Saksbehandlingsfeil*

Nemnda tar først stilling til klagers anførsel om at Lotteritilsynets vedtak har et annet innhold enn det som fremgikk av forhåndsvarselet, og at vedtaket av denne grunn er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil, jf. forvaltningsloven § 41.

Formålet med et forhåndsvarsel er at en part skal få mulighet til kontradiksjon for å ivareta egne interesser, jf. forvaltningsloven § 16.

Lotteritilsynet har både i vedtaket og forhåndsvarselet vist til at klagers nettsider og spilltilbud er tydelig innrettet mot norske forbrukere, og av denne grunn er omfattet av forbudet mot å avholde lotteri uten norsk tillatelse i lotteriloven § 6. Ettersom det avgjørende for tilsynets vurdering er hvorvidt tilbudet er rettet mot det norske markedet, kan ikke nemnda se at de språklige endringene, som klager peker på, innebærer noen realitetsendring i den vurderingen som er gjort av klagers spilltilbud. Varselet ga klager anledning til å imøtegå faktum, argumentene og de relevante rettskildene. Lotterinemndas vurdering er at det ikke er begått saksbehandlingsfeil.

#### *Hjemmelen for vedtaket og legalitetsprinsippet*

Klager anfører at Lotteritilsynet tolker lotteriloven § 6 for vidt når spilltilbud som er rettet mot det norske markedet fra utlandet, anses for å være avholdt i Norge.

Klager har ikke tillatelse til å avholde lotteri i Norge, men har maltesisk lisens til å arrangere lotteri og pengespill. Saken gjelder klagers nettbaserte spilltilbud på sidene Mariacasino, Unibet, Bingo og Storspiller.

Lotterinemnda legger til grunn at ordlyden i § 6 første ledd om at det er forbudt å «avholde lotteri» også omfatter nettbaserte lotterier. Spørsmålet i denne sammenhengen er om nettbaserte lotterier som har tillatelse i og driftes fra utlandet, men som er rettet mot det norske markedet, avholdes i Norge og dermed krever norsk tillatelse, jf. lotteriloven § 6.

Lotterinemnda mener, i likhet med Lotteritilsynet, at det i denne forbindelse ikke er avgjørende hvor spilltilbudet sendes fra. Det avgjørende må være i hvilken grad spillet er innrettet/tilpasset for og eksplisitt henvender seg til det norske spillmarkedet og norske forbrukere. Det er ikke holdepunkter for at lotteriloven § 6 ikke skal omfatte spill som i stor grad er innrettet på en slik måte, selv om forsendelsen skjer fra utlandet. Det er også lagt til grunn i Meld. St. 12 (2016-2017) punkt 2.2.1 og Innst. 250 S (2016-2017) side 2, at utenlandske pengespillselskap som tilbyr lotteri over internett, opererer ulovlig når de tilbyr spill til nordmenn. Lotterinemnda kan etter dette ikke se at vedtaket er i strid med legalitetsprinsippet.

Spilltilbudet på Mariacasino, Unibet, Bingo og Storspiller er eksplisitt og tydelig innrettet mot det norske markedet blant annet gjennom bruk av norsk språk, norsk kundestøtte, norske «kjendisambassadører» og eksperter, markedsføring på norsk i Norge, samt inn- og utbetaling i norsk valuta.

På denne bakgrunn har Lotterinemnda kommet til at spilltilbudet på de fire nettsidene avholdes i Norge, og at Lotteritilsynets vedtak har hjemmel i lotteriloven § 6.

Klager har videre anført at Lotteritilsynets vedtak går utover hjemmelen i lotteriloven § 6 ved at tilsynet har skissert to mulige måter for hvordan spillskapet kan stanse tilbudet i Norge. Som det fremgår innledningsvis, er det for det første å stenge lotteri- og pengespilltilbudet for deltakelse fra Norge, og for det andre å gjennomføre seks endringer som samlet, etter Lotteritilsynets oppfatning, vil medføre at klagers tilbud ikke lenger er innrettet mot det norske markedet/norske forbrukere.

Klager anfører i denne forbindelse at det ikke kan være riktig at hvert av punktene, for eksempel norskspråklig kundestøtte, i seg selv er tilstrekkelig til at tilbudet kan regnes for å være rettet mot Norge. Tiltakene innfører derfor etter klagers oppfatning nye plikter som går utover hjemmelen til å pålegge klager å stanse sitt spilltilbud rettet mot Norge. Klager anfører samtidig at veiledningen knyttet til hvordan vedtaket skal etterkommes er mangelfull, jf. forvaltningsloven § 11, og at vedtaket av denne grunn muligens er ugyldig.

Lotterinemnda bemerker at Lotteritilsynet i vedtaket fastsetter at klager skal «stanse» sitt spilltilbud i Norge. Forslagene til hvordan vedtaket kan etterkommes må anse som veiledning til klager, og innebærer ikke at tilsynet har pålagt klager nye plikter eller på annet vis gått utover hjemmelen i lotteriloven § 6.

Når det gjelder innholdet i veiledningen, forstår nemnda det slik at klager mener at Lotteritilsynet må gi en generell redegjørelse for hvilke tilpasninger til det norske markedet klager kan gjøre uten at spilltilbudet anses å være avholdt i Norge. Dette kan ikke føre frem. Lotteritilsynet har gitt klager veiledning om tiltak som vil medføre at det konkrete spilltilbudet ikke lenger er i strid med norsk lov. Lotterinemnda kan ikke se at slik etterfølgende veiledning om hvordan vedtaket kan etterkommes, får betydning for vedtakets gyldighet.

#### *Jurisdiksjon*

Klager anfører at Lotteritilsynet mangler jurisdiksjon til å pålegge klager å stanse sitt spilltilbud i Norge.

Klager har i denne forbindelse først vist til at Lotteritilsynets vedtak ikke kan håndheves eller fullbyrdes på Malta, og at dette er stadfestet av maltesiske domstoler. Til dette bemerker Lotterinemnda at det er forskjell på tvangsjurisdiksjon og lovgivnings- og domsjurisdiksjon. Selv om Lotteritilsynet ikke skulle ha jurisdiksjon til å håndheve et vedtak, er ikke dette noe som begrenser Lotteritilsynets kompetanse til å fatte et vedtak om at spilltilbud som avholdes i Norge er i strid med lotteriloven.

Klager har videre anført at lotteriloven § 6 ikke gjelder utenfor norsk territorium, og at Lotteritilsynet av denne grunn ikke har jurisdiksjon til å fatte vedtak om stans overfor klager.

Bestemmelsen i lotteriloven § 6 retter seg mot alle som «avholde[r]» lotteri uten tillatelse, og er ikke geografisk avgrenset. Bestemmelsen må derfor tolkes i lys av folkeretten.

Det folkerettslige utgangspunktet er at utfordringer knyttet til grenseoverskridende virksomhet på internett ikke kan forhindre anvendelsen av nasjonal lov på denne typen virksomhet. Lotterinemnda viser og slutter seg i denne forbindelse til redegjørelsen i Kulturdepartementets vedtak 7. januar 2020, med videre henvisninger til EU-domstolens praksis. Etter nemndas vurdering kan norske myndigheter forby også utenlandske aktører å avholde lotteri i Norge. Dette gjelder uavhengig av om forsendelsen utelukkende skjer fra servere utlandet.

Jurisdiksjonsspørsmålet knyttet til ulovlig materiale på internett er drøftet av Datakrimutvalget i NOU 2007: 2 Lovtiltak mot datakriminalitet. Utvalget mener det er sentralt *hvor* virkningen av aktiviteten manifesterer seg. På s. 144 skriver utvalget følgende:

«I normaltilfellene hvor en nettside er laget av utlendinger i utlandet og publisert på en utenlandsk server, vil dette falle utenfor norsk jurisdiksjon. Unntak fra dette utgangspunktet kan tenkes dersom det for eksempel er tale om nettsider som er spesielt tilrettelagt for bruk i Norge og hvor de negative konsekvensene i hovedsak eller utelukkende manifesterer seg her. Et eksempel er nettstedet med spilltjenester som markedsføres direkte mot det norske markedet for eksempel ved at nettstedet har norsk tekst. Dette vil da kunne anses som kriminalitet som er begått i utlandet, men som får virkning i Norge og må derfor kunne straffes her hvor virkningen inntre. Hvorvidt en nettside med ulovlig innhold vil kunne rammes av norsk rett, vil bero på en tolkning av om vilkårene i ny straffelov § 7 er oppfylt i det konkrete tilfellet.»

Lotterinemnda mener dette er treffende også for spørsmålet om tilsynsmyndigheters jurisdiksjon. Klager benytter seg av en utenlandsk server og utenlandsk lisens for sin lotteri- og pengespillvirksomhet, og Lotterinemnda har kommet til at spilltilbudet er spesielt tilrettelagt for bruk i Norge av norske spillere. Det er videre klart at de potensielt negative virkningene av spillene, som den norske enerettsmodellen er ment å bøte på, vil inntre i Norge. Lotterinemnda kan heller ikke se at Lotteritilsynets vedtak griper inn i en annen stats suverenitet. De aktuelle nettsidene vil bestå, og kan fortsatt rettes mot kunder i andre land der slik spillvirksomhet er tillatt.

Klager har for øvrig vist til rettspraksis fra Den internasjonale domstol (ICJ), Barcelona Traction, Light and Power Co (ICJ Reports 1970 p. 3) premiss 70-71, som grunnlag for at Norge ikke har jurisdiksjon så lenge klager er registrert på Malta. I likhet med Kulturdepartementet, i vedtak 7. januar 2020, mener Lotterinemnda at uttalelsen fra ICJ gjelder diplomatisk beskyttelse for et selskap og ikke spørsmål om jurisdiksjon.

Lotterinemnda har etter dette kommet til vedtaket ligger innenfor Lotteritilsynets jurisdiksjon.

*EØS-avtalen artikkel 36 og proporsjonalitetsprinsippet*

Klager anfører at vedtaket er ugyldig fordi det er i strid med EØS-avtalen artikkel 36 om fri bevegelse av tjenester.

Lotteri- og pengespilltjenester er ikke harmonisert innen EU/EØS-området, og det finnes dermed ikke særskilte EU/EØS-rettslige reguleringer for denne type virksomhet. Det følger av rettspraksis fra både EU-domstolen og EFTA-domstolen at nasjonale myndigheter, når det følger av kulturelle særegenheter mv., er tilstått stor frihet med hensyn til valg av mål og midler i pengespillsektoren, selv når dette medfører restriksjoner på de fire frihetene, jf. Lotterinemndas avgjørelse i sak 2017/46 (Entercash Ltd./EGBA) med videre henvisning til EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-03/06 (Ladbrokes Ltd.) premiss (42).

Restriksjonene må imidlertid være egnet til å nå det angitte formål for lovgivningen, og tiltaket må fremstå som nødvendig og proporsjonalt.

Norsk Tippings enerett til å tilby enkelte spill og lotterier er en restriksjon på den frie bevegelse av tjenester, jf. EØS-avtalen artikkel 36. Enerettsmodellen er imidlertid akseptert av EFTA-domstolen og anses for å være i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, jf. Prop. 13 L (2015-2016) punkt 3.5, se også EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-03/06 (Ladbrokes Ltd.) premiss (83).

Lotteriloven § 6, som fastsetter et krav om tillatelse for å «avholde lotteri», er en sentral bestemmelse i enerettsmodellen, og er dermed akseptert av både EFTA-domstolen og norske domstoler. Bestemmelsen anses for å være i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Klager anfører imidlertid at det har skjedd en betydelig utvikling av den norske enerettsmodellen siden eksempelvis Ladbrokes-dommen. Klager har i denne sammenhengen vist til at utviklingen av Norsk Tippings virksomhet, med økt markedsføring, sponsoravtaler og omsetning, innebærer at enerettsmodellen ikke lenger kan forsvares EØS-rettslig. Klager mener at Norsk Tippings virksomhet går lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet.

Lotterinemnda tok stilling til spørsmålet om enerettsmodellen er en lovlig restriksjon på den frie bevegelse av tjenester i vedtak 29. november 2017 i sak 2017/46 (Entercash Ltd./EGBA). Nemnda kom til at enerettsmodellen var en lovlig restriksjon, og kan ikke se at det er forhold som tilsier en annen vurdering i dag. Entercash Ltd. har brakt vedtaket inn for domstolen for rettslig overprøving.

Spørsmålet om enerettsmodellen utgjør en lovlig restriksjon på EØS-avtalen ble også behandlet i Oslo tingrett i dom 25. oktober 2019 (Norsk Lotteri AS). Tingretten kom til at enerettsmodellen fortsatt er nødvendig og egnet til å ivareta legitime formål. Dommen er ikke rettskraftig, men gir uttrykk for det samme som allerede er gjeldende rett, jf. Ladbrokes-dommen.

Det gjenstående spørsmålet er om påbudet om stans av spilltilbudene på de aktuelle nettsidene er proporsjonalt. Klager viser til at er tale om et inngripende tiltak, og når vedtaket rettes mot utenlandsk virksomhet er det enda mer vidtrekkende. Til det siste bemerker Lotterinemnda at vedtaket bare gjelder den delen av klagers spillvirksomhet som er tilpasset og eksplisitt henvender seg til det norske spillmarkedet og norske spillere. Nemnda kan for øvrig ikke se at vedtaket går lenger enn det som er nødvendig for å ivareta enerettsmodellen.

### **Konklusjon**

Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at vedtaket er gyldig.

### **Vedtak**

Klagen tas ikke til følge.

*Dokumentet er godkjent elektronisk*