



Lotterinemnda

## Vedtak i Lotterinemnda 12. desember 2022

### Sak

**2022/0735 BML Group Limited – Klage over vedtak med pålegg om stans av ulovlig pengespilltilbud i Norge fra nettspillssidene Bettson.com, Betsafe.com, Nordicbet.com, Norgesautomaten.com og CasinoEuro.com**

**Til stede:** Leder Martin Hennig, medlem Shabneet K. Bains og medlem Elisabet Ekberg

### Sakens bakgrunn

Lotteritilsynet sendte 18. juni 2021 forhåndsvarsel til BML Group Limited (klager) om vedtak med pålegg om at klager må stanse å tilby pengespill i Norge uten norsk tillatelse på nettspillssidene Bettson.com, Betsafe.com, Nordicbet.com, Norgesautomaten.com og CasinoEuro.com. I varslet vurderte Lotteritilsynet at pengespilltilbudene på de nevnte nettsidene er rettet mot det norske markedet, og derfor avholdes og formidles i strid med lotteriloven § 6 første ledd og pengespilloven § 2 første ledd.

Klager ved advokat Johanne Førde i advokatfirmaet Schjødt AS innga spørsmål og kommentarer til forhåndsvarslet 9. august 2021. I brev 5. november 2021 besvarte Lotteritilsynet klagers spørsmål til forhåndsvarslet. Klager innga supplerende kommentarer til forhåndsvarslet 10. desember 2021.

I vedtak 4. mars 2022 traff Lotteritilsynet vedtak med pålegg om at klager må stanse å tilby pengespill i Norge uten norsk tillatelse på nettspillssidene Bettson.com, Betsafe.com, Nordicbet.com, Norgesautomaten.com og CasinoEuro.com. Lotteritilsynet begrunner vedtaket med at pengespilltilbudene på de nevnte nettsidene er rettet mot det norske markedet, og derfor avholdes og formidles i strid med lotteriloven § 6 første ledd og pengespilloven § 2 første ledd. For å underbygge dette viser Lotteritilsynet til at:

- «Spillsidene er utformet på norsk.
- Spillsidene tilbyr betaling i norsk valuta eller gir informasjon om tilsvarende sum i norsk valuta.
- Spillsidene tilbyr norsk kundestøtte.
- Noen av spillssidene tilbyr særnorske spillobjekter som for eksempel hvem som vinner Stortingsvalget eller norske underholdningsprogram på tv, slik som Maskorama og Skal vi danse.

#### Postadresse

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

#### Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- Spilltilbudet til BML markedsføres i Norge i strid med det norske markedsføringsforbudet for pengespill uten norsk tillatelse.
- Vi har funnet markedsføring for spillside/BML på norske blogger og nettsider.
- Spillside/BML har norske representanter, talspersoner eller ambassadører (for eksempel Cecilia Brækhus).
- BML (Betsson) har inngått sponsoravtale med norsk fotballklubb (Avaldsnes).
- BML har spillside med norsk navn (Norgesautomaten), og flere av spillside presenterer seg selv som et «norsk online casino», «hele Norges casino» eller gir på annet vis uttrykk for å være et norsk pengespilltilbud.
- Spillside viser til norske hjelpetilbud for spilleproblemer som Anonyme Gamblere, Hjelpelinjen eller Blå Kors Norge.
- BML omgår betalingsformidlingsforbudet ved å akseptere innskudd fra norske kunder.»

Lotteritilsynet ga klager en frist på tre uker fra vedtakets dato på å rette seg etter vedtaket, og nærmere veiledning om hvordan det kan gjennomføres.

Lotteritilsynet viser til at klager enten kan stenge spilltilbudene sine for deltakelse fra Norge, eller avstå fra å rette sitt spilltilbud mot Norge ved å gjennomføre bestemte endringer. Lotteritilsynet forhåndsvarslet også om at Lotteritilsynet vil fatte vedtak om tvangsmulkt hvis klager ikke retter seg etter vedtaket.

Klager påklaget vedtaket 23. mars 2022, og anmodet samtidig om utsatt iverksettelse av vedtaket frem til klagen er avgjort. Lotteritilsynet besluttet å gi utsatt iverksettelse av vedtaket frem til Lotteritilsynet var ferdig med å behandle klagen, og det ble til slutt gitt utsatt iverksettelse til og med 9. mai 2022.

Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak og oversendte klagen med innstilling 4. mai 2022 til Lotterinemnda og Kultur- og likestillingsdepartementet for behandling. I innstillingen vurderte Lotteritilsynet at det ikke var grunn til å gi ytterligere utsatt iverksettelse av vedtaket.

Klager sendte 5. mai 2022 anmodning om utsatt iverksettelse av vedtaket og merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda og Kultur- og likestillingsdepartementet.

Lotterinemnda og Kultur- og likestillingsdepartementet besluttet henholdsvis 12. mai 2022 og 11. mai 2022 å gi utsatt iverksettelse av vedtaket inntil klagen er avgjort.

Kultur- og likestillingsdepartementet fattet 3. november 2022 vedtak i klagesaken som gjelder vedtakets gyldighet etter pengespilloven. Klagen ble ikke tatt til følge.

Kultur- og likestillingsdepartementet besluttet 7. november 2022 å gi utsatt iverksettelse av vedtaket frem til Lotterinemnda har fattet sitt vedtak og tatt stilling til klagers anmodning om fortsatt utsatt iverksettelse.

Klager sendte 9. november 2022 merknader til Kultur- og likestillingsdepartementets vedtak og anmodning om utsatt iverksettelse frem til det foreligger endelig dom til Lotterinemnda.

### **Klagers anførsler**

Klager har anført at vedtaket er ugyldig, og må settes til side eller omgjøres på flere alternative grunnlag. Klager viser for det første til at norske myndigheter ikke har folkerettslig hjemmel til å utøve lovgivningsjurisdiksjon over klagers handlinger begått i utlandet. Ifølge klager er ikke vilkårene for å anvende det folkerettslige effekt- eller virkningsprinsippet oppfylt, fordi virkningene av klagers tilbud av lotterier over internett ikke har en betydelig og direkte effekt på norsk territorium.

Klager viser også til at norske myndigheter ikke har utøvd lovgivningsjurisdiksjon over handlinger begått i utlandet av utenlandske spillselskap. Ifølge klager gjelder lotteriloven kun på norsk territorium, og loven inneholder ikke en lokaliseringsregel som lokaliserer handlinger begått i utlandet til norsk territorium hvis Norge, etter den konkrete forbudsbestemmelsen, anses som virkningsstedet av en handling. Klager viser også til at en inntråd eller tilsiktet virkning ikke er et konstituerende element av forbudet i lotteriloven. Klager fremholder at forbudet mot å «avholde lotterier uten tillatelse» etter ordlyden ikke innebærer et krav om noen bestemt virkning. Klager hevder derfor at lotteriloven § 6 første ledd ikke er en tilstrekkelig klar hjemmel for vedtaket, og at lovgiver ikke har gjort virkningene av lotterier forbudt i Norge. Ifølge klager er vedtaket derfor i strid med legalitetsprinsippet.

Klager viser videre til at pålegget representerer utøvelse av tvangsjurisdiksjon, fordi pålegget krever endringer på en nettside som er lagret på en maltesisk server. Ifølge klager er utøvelse av tvangsmyndighet ovenfor et maltesisk rettssubjekt i strid med folkerettslige forpliktelser. Så lenge det ikke fremgår av kompetansegrunnlaget at forvaltningen uttrykkelig skal treffe vedtak i strid med slike forpliktelser, følger det av Høyesteretts praksis at forvaltningens skjønn må utøves i samsvar med disse. Klager hevder derfor at vedtaket representerer ulovlig utøvelse av tvangsjurisdiksjon.

Klager anfører at vedtaket uansett er ugyldig fordi det er basert på et rettsgrunnlag som strider med EØS-avtalen artikkel 31 og 36. Klager viser til at enerettsmodellen ikke er proporsjonal med de legitime formålene som søkes ivaretatt, og at finansiering av allmennyttige formål ikke er et formål som kan legitimere en restriksjon på området for pengespill. Klager hevder også at enerettsmodellen ikke konsekvent og systematisk forebygger problematisk spilleadferd, og at den derfor ikke er egnet til å oppnå de legitime formålene den søker å ivareta. Ifølge klager vil lisensmodellen kunne ivareta det samme beskyttelsesnivået som enerettsmodellen oppnår, og enerettsmodellen er følgelig heller ikke nødvendig for å ivareta de legitime formålene.

Klager anfører at under enhver omstendighet har ikke Lotteritilsynet oppfylt sin begrunnelsesplikt, jf. forvaltningsloven § 25.

Lotterinemnda viser for øvrig til klagers kommentarer til forhåndsvarslet, klagers supplerende kommentarer til forhåndsvarslet, klagen, klagers merknader til Lotteritilsynets innstilling og klagers merknader til Kultur- og likestillingsdepartementets vedtak.

### **Det rettslige grunnlaget**

Det rettslige grunnlaget er lov av 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotteriloven).

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

Det følger av EØS-avtalen art. 31 at:

«[i] samsvar med bestemmelsene i denne avtale skal det ikke være noen restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat på en annen av disse staters territorium. Dette skal gjelde også adgangen til å opprette agenturer, filialer eller datterselskaper for så vidt angår borgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat som har etablert seg på en av disse staters territorium.»

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**

BML Group Limited sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 4. mars 2022 med pålegg om at klager må stanse å tilby pengespill i Norge uten norsk tillatelse fra nettspillssidene Betsson.com, Betsafe.com, Nordicbet.com, Norgesautomaten.com og CasinoEuro.com.

Lotterinemnda legger til grunn at spillene som er tilbudt på de aktuelle spillssidene er pengespill regulert av pengespilloven, og lotterier regulert av lotteriloven. Kultur- og likestillingsdepartementet er klageorgan for spill regulert av pengespilloven, mens nemndas behandling er begrenset til en vurdering av vedtakets gyldighet etter reglene i lotteriloven.

### *Jurisdiksjon*

Klager har anført at norske myndigheter ikke har folkerettslig hjemmel til å utøve lovgivningsjurisdiksjon over klagers handlinger begått i utlandet.

Det følger av lotteriloven § 6 første ledd at det er «forbudt å avholde lotteri uten tillatelse». Lotterinemnda forstår ordlyden slik at bestemmelsen oppstiller et generelt forbud mot å avholde lotterier uten norsk tillatelse. Ordlyden i bestemmelsen er dermed ikke geografisk avgrenset, og retter seg mot alle som «avholde[r]» lotterier uten hjemmel i lov. Bestemmelsen må på bakgrunn av dette tolkes i lys av folkeretten.

I folkeretten er det sikker rett at statene med grunnlag i territorialhøyheten kan gi lover (lovgivningsjurisdiksjon) og håndheve disse (doms- og tvangsjurisdiksjon) innenfor eget territorium, jf. Ruud og Ulfstein; Innføring i folkerett (5. utg.), side 140. Statene har også lovgivnings- og domsjurisdiksjon for handlinger i utlandet som har virkning eller effekt på statens territorium (virkningsprinsippet) jf. Ruud og Ulfstein; Innføring i folkerett (5. utg.), side 148 og C.A. Fleischer; Folkerett (5. utg.), side 155.

Det folkerettslige utgangspunktet er at den omstendighet at internett har en grunnleggende grenseoverskridende karakter ikke forhindrer statene å anvende sin nasjonale lovgivning på denne typen virksomhet. EU-domstolen har lagt til grunn i blant annet C-316/07 (Stoss m.fl.) premiss 84-86, jf. premiss 40 at den omstendighet at det er utfordringer med grenseoverskridende virksomhet på internett, ikke forhindrer statene fra å kunne anvende sin nasjonale lovgivning på pengespill som tilbys over internett, og som faller inn under statens jurisdiksjon.

Jurisdiksjonsspørsmålet knyttet til ulovlig materiale på internett er også drøftet av Datakrimutvalget i NOU 2007: 2 «Lovtiltak mot datakriminalitet». Utvalget mener det er sentralt hvor virkningen av aktiviteten manifesterer seg, og trekker frem som eksempel nettstedet med spilltjenester som markedsføres direkte mot det norske markedet for eksempel ved at nettstedet har norsk tekst. Ifølge utvalget vil dette kunne anses som kriminalitet som er begått i utlandet, men som får virkning i Norge og derfor må kunne straffes i Norge.

Oslo tingretts dom avsagt 20. juni 2022, saksnummer 20-040833TVI-TOSL/07 (ikke rettskraftig) omhandlet gyldigheten av et vedtak med pålegg om å stanse å tilby pengespill på internett til kunder i Norge. På side 18 ble det vist til at:

«[s]om nevnt ovenfor er det ikke tvilsomt at saksøkers norskutformede tilbud og reklame om deres pengespill er rettet mot det norske markedet fra utlandet via internett, og har virkning her. Forvaltningen kan da fatte slikt vedtak som er gjort i saken her, selv om vedtaket rammer saksøkers utenlandsbaserte, norskrettede virksomhet.»

Lotterinemnda har på bakgrunn av det ovennevnte kommet til at folkeretten ikke oppstiller begrensninger i norske myndigheters rett til å utøve lovgivnings- og domsjurisdiksjon overfor utenlandske spillaktører som avholder lotterier i Norge via internett, når spilltilbudene i all hovedsak er rettet mot og tilrettelagt for norske forbrukere og det norske markedet. I et slikt tilfelle er det klart at de potensielle negative virkningene av lotteriene vil inntre i Norge og kan

undergrave interessene som enerettsmodellen er ment å ivareta. Vedtaket gjelder ikke spilltilbud som er rettet mot spillere i andre land, og de aktuelle spillsidene kan derfor fortsatt anvendes av kunder i andre stater der slik spillvirksomhet er tillatt, eksempelvis på Malta. Nemnda kan derfor ikke se at Lotteritilsynets vedtak griper inn i en annen stats suverenitet. På bakgrunn av dette legger nemnda til grunn at norske myndigheter har lovgivnings- og domsjurisdiksjon ovenfor klagers lotterivirksomhet med virkning i Norge.

*Hjemmel for vedtaket og legalitetsprinsippet:*

Klager har også anført at lotteriloven kun gjelder på norsk territorium, og at loven ikke kommer til anvendelse for handlinger begått i utlandet av utenlandske spillsselskap. Det vises blant annet til lotteriloven § 2 hvor det står at «[k]ongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard», og hevdes at dette må forstås som at bestemmelsen kun er ment å utvide lovgivningens alminnelige virkeområde til Svalbard.

Lotterinemnda kan ikke se at det er grunnlag for en slik tolkning. Det følger av Svalbardloven § 2 andre ledd at det må fastsettes særskilt om enkelte lovbestemmelser skal gjelde på Svalbard. I forarbeidene til lov 17. april 1998 nr. 23 om endringer i lov av 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard og enkelte andre lover, ble det uttalt at:

«[e]nkelte lover om pengespill gjelder ikke på Svalbard. Det foregår drift av slike pengespill på Svalbard i statlig regi, og det kan tenkes at private vil ønske å sette i gang virksomhet som ville være forbudt eller kreve tillatelse dersom det ble gjort på fastlandet. Det bør ikke være mulig å etablere virksomhet på Svalbard som er forbudt eller regulert på fastlandet, med mindre lokale forhold tilsier særregler for Svalbard. Etter Justisdepartementets oppfatning er det naturlig og nødvendig å gjøre lovene gjeldende også for Svalbard.», jf. Ot.prp. nr. 33 (1997-1998) punkt 3.3.

Lotterinemnda legger til grunn at det er nødvendig å fastsette særskilt at lotteriloven skal gjelde på Svalbard for at loven skal komme til anvendelse der, og at det er grunnen til at lotteriloven § 2 ble tatt med i loven. Bestemmelsen kan derfor ikke forstås slik at lovgiver har ment at lotterilovens alminnelige virkeområde kun skal utvides til å gjelde Svalbard. Som nemnda vil komme tilbake til nedenfor, fremgår det klart av etterarbeider til lotteriloven og forarbeider til lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (ny pengespillov) at lotteriloven kommer til anvendelse på lotterier som er rettet mot det norske markedet fra utlandet via internett.

Klager har videre vist til at klager ikke har overtrådt en norsk forbudsbestemmelse, ettersom lovgiver ikke har gjort virkningene av lotterier forbudt i Norge. Ifølge klager kan det ikke utledes av ordlyden «avholde lotterier uten tillatelse» i lotteriloven § 6 første ledd et krav om en bestemt virkning. Klager anfører også at bestemmelsen ikke er tilstrekkelig klar og at vedtaket derfor er i strid med legalitetsprinsippet.

Lotterinemnda legger til grunn at ordlyden «avholde lotteri uten tillatelse» i lotteriloven § 6 første ledd ikke setter geografiske begrensninger på hvem lotteriet

må være arrangert eller avholdt for, og omfatter lotterier som blir avholdt via internett. I den forbindelse er det ikke avgjørende hvor lotteriet avholdes fra, og det vesentlige må være i hvilken grad lotteriet er rettet mot og tilrettelagt for norske forbrukere og det norske markedet. Nemnda viser også til at det er klart forutsatt i lotterilovens etterarbeider at bestemmelsen også gjelder for lotterier som er rettet mot det norske markedet fra utlandet via internett, jf. Meld. St. 12 (2016-2017) punkt 2.2.1., Innst. 250 S (2016-2017) side 1-2 og Ot.prp. nr. 44 (2002-2003) punkt 6.5. I forarbeidene til ny pengespilllov blir det uttalt at:

«[d]agens krav om tillatelse etter norsk lov for å kunne tilby eller formidle pengespill, lotterier og totalisatorspill er uten geografisk avgrensning og gjelder også for pengespill som er rettet mot det norske markedet fra utlandet via internett. Dette innebærer at utenlandske nettpillselskap ikke har lov til å rette sine tilbud mot det norske markedet, siden de ikke har en tillatelse etter det norske pengespillregelverket. Dette gjelder uavhengig av om disse selskapene har en tillatelse i sine hjemland», jf. Prop.220 L (2020-2021) punkt 7.1.1.

Lotterinemnda kan ikke se at det er holdepunkter for at lovgiver ikke har ønsket å forby utenlandske spillaktører å rette lotterier mot Norge via internett, selv om det ikke fremgår direkte av ordlyden i lotteriloven § 6 første ledd. En slik tolkning er også i tråd med formålsbestemmelsen i lotteriloven § 1 a om at:

«[f]ormålet med loven er å sikre at lotterier avholdes i betryggende former under offentlige kontroll, med sikte på å forebygge negative sosiale konsekvenser av lotterier, samtidig som det legges til rette for at lotterier kan være en god inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid».

Dersom klagers tolkning ble lagt til grunn, ville det vært enkelt å omgå forbudet mot å avholde lotterier uten tillatelse i strid med lovens formål. Lotterilovens sentrale formål er nettopp å unngå at lotterier blir rettet mot det norske markedet uten tillatelse, uavhengig av hvor det blir avholdt fra.

Lotterinemnda har på bakgrunn av dette kommet til at lotteriloven § 6 første ledd gir hjemmel til å fatte vedtak med pålegg om å stanse å tilby lotterier uten tillatelse i Norge, også når lotteriene blir avholdt via internett av et spillsselskap etablert i utlandet. Nemnda er på bakgrunn av det ovennevnte også av den oppfatning at lotteriloven § 6 første ledd er tilstrekkelig klar og oppfyller legalitetsprinsippets krav. Oslo tingrett la det samme til grunn i dom avsagt 20. juni 2022, saksnummer 20-040833TVI-TOSL/07 (ikke rettskraftig). Saksøkerens anførsel om at vedtaket ikke hadde hjemmel i lov førte ikke frem. Nemnda legger etter dette til grunn at Lotteritilsynet har hjemmel til å fatte det konkrete vedtaket.

Det er Lotterinemndas vurdering at det ikke er tvilsomt at klagers lotterier på de aktuelle spillsidene er rettet mot det norske markedet, og derfor avholdes i strid med lotteriloven § 6 første ledd.

#### *Tvangsjurisdiksjon*

Klager har anført at selv om norske myndigheter har tilstrekkelig klar hjemmel til å utøve lovgivningsjurisdiksjon, har de ikke adgang til å utøve tvangsjurisdiksjon på Malta.

Lotterinemnda vil bemerke at det er forskjell mellom tvangsjurisdiksjon, og lovgivnings- og domsjurisdiksjon. Tvangsjurisdiksjon gjelder statenes adgang til å håndheve loven ved faktiske handlinger eller fysisk maktutøvelse. Lovgivnings- og domsjurisdiksjon gjelder myndigheten til å gi sin lovgivning anvendelse på et bestemt forhold og til å håndheve dette ved vedtak fra forvaltningen eller gjennom dommer fra domstolene. Tvangsjurisdiksjon skiller seg følgelig fra lovgivnings- og domsjurisdiksjon ved at den er fysisk og observerbar.

I den konkrete saken har Lotteritilsynet med hjemmel i lotteriloven § 14 a fattet vedtak med pålegg om at klager må stanse å tilby pengespill i Norge. Lotterinemnda anser ikke et slikt forvaltningsvedtak som utøvelse av tvangsjurisdiksjon, og viser til at det er opp til klager hvordan pålegget blir etterkommet. Lotteritilsynets vedtak må følgelig anses som utøvelse av myndigheten til å fatte en konkret avgjørelse i saken, sml. prinsippet om domsjurisdiksjon, og ikke faktisk maktutøvelse som innebærer utøvelse av tvangsjurisdiksjon. Nemnda har ovenfor lagt til grunn at norske myndigheter har lovgivnings- og domsjurisdiksjon i den konkrete saken. Anførselen kan med dette ikke føre frem.

*EØS-avtalen artikkel 31 og 36, og proporsjonalitetsprinsippet*

Klager har anført at vedtaket er ugyldig fordi det er basert på et rettsgrunnlag som er i strid med EØS-avtalen artikkel 31 og 36, fordi enerettsmodellen ikke er proporsjonal.

Lotterinemnda vil bemerke at lotteritjenester ikke er 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 moralske, religiøse og kulturelle særegenheter så vel som de moralske og skadelige følgende som for den enkelte og for samfunnet er forbundet med pengespill, er tilstått stor frihet med hensyn til valg av mål og midler i pengespillsektoren. Dette gjelder selv når tiltakene medfører restriksjoner på de fire frihetene, jf. Lotterinemndas avgjørelse i sak 2019/397 (Trannel International Limited) med videre henvisning til EFTA-domstolens rådgivende uttalelse 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.

Enerettsmodellen er en restriksjon på etableringsretten og den frie bevegeligheten for tjenester som følger av EØS-avtalen artikkel 31 og 36. EFTA-domstolen har imidlertid anerkjent at hensynene som ligger til grunn for den norske pengespillpolitikken kan tjene til å rettferdiggjøre restriksjoner på etableringsretten og adgangen til å yte tjenester, se blant annet E-01/06 (Spilleautomatsaken) og E-03/06 (Ladbrokes Ltd.) Disse hensynene er å bekjempe spilleproblemer, begrense privat fortjeneste og begrense kriminalitet og misligheter, jf. Prop. 220 L (2020-2021) punkt 3.1. Nemnda viser også til at Borgarting lagmannsrett i dom avsagt 1. juli 2021, saksnummer LB-2019-190207-2 slår fast at den norske enerettsmodellen er egnet til å forfølge de legitime hensynene som begrunner eneretten og til å kanalisere spillere, og dermed bidrar til å redusere omfanget av spilleproblemer. Domstolen la også til grunn at



eneretten anvendes på en systematisk og konsistent måte. Oslo tingrett har i dom avsagt 20. juni 2022, saksnummer 20-040833TVI-TOSL/07 (ikke rettskraftig) konkludert med at den norske pengespillmodellen oppfyller vilkårene for unntak fra hovedregelen etter EØS-avtalen. Klager har anført at det må foretas en dynamisk tilnærming til proporsjonalitetsvurderingen og at det ikke er tilstrekkelig å vise til proporsjonalitetsvurderinger gjennomført på et tidligere tidspunkt. Lotterinemnda er enig i dette, men kan ikke se at det foreligger endrede forhold som tilsier at vurderingen bør bli en annen enn det som er tilfellet i de ovennevnte avgjørelsene.

Lotterinemnda har på denne bakgrunn kommet til at enerettsmodellen ikke er i strid med EØS-avtalen artikkel 31 og 36.

#### *Saksbehandlingsfeil – begrunnelsesplikten*

Klager har endelig anført at Lotteritilsynet ikke har begrunnet vedtaket tilstrekkelig.

Forvaltningsloven § 25 regulerer kravene til innholdet i forvaltningens begrunnelse av vedtak. Det følger av bestemmelsen at forvaltningsorganet skal vise til de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på. I tillegg bør de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn nevnes.

Lotterinemnda er av den oppfatning at Lotteritilsynet har redegjort for og begrunnet hvorfor Lotteritilsynet har kommet til at klagers spilltilbud på de aktuelle spillsidene er rettet mot det norske markedet, og derfor avholdes i strid med lotteriloven § 6 første ledd. Lotteritilsynet viser på side 10-11 i vedtaket til en rekke momenter som tilsier at klagers lotterier er rettet mot det norske markedet, og til de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av forvaltningsmessig skjønn. Lotteritilsynet har også begrunnet avslaget ytterligere i innstillingen til nemnda. Begrunnelsen er etter nemndas oppfatning tilstrekkelig dekkende til at klagers rettssikkerhet er ivaretatt. Nemnda har på denne bakgrunn kommet til at tilsynet ikke har brutt begrunnelsesplikten.

#### **Konklusjon**

Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at Lotteritilsynets vedtak skal opprettholdes.

#### **Vedtak**

Klagen tas ikke til følge.

*Dokumentet er godkjent elektronisk*