



## BORGARTING LAGMANNSRETT

### DOM

---

**Avsagt:** 01.06.2023

**Saksnr.:** 22-137737ASD-BORG/01

**Dommere:**

Lagdommer  
Lagdommer  
Ekstraordinær  
lagdommer

Harald G. Nyhus  
Vibeke Løvold  
Anne-Mette Dyrnes

---

Ankende part

Tranel International  
Limited

Advokat Christian  
Henrik Prahl Reusch  
Advokat Jan Magne  
Langseth

Ankemothpart

Staten  
v/Kulturdepartementet

Advokat Gøran  
Østerman Thengs  
Advokat Simen  
Hammersvik

Saken gjelder gyldigheten av Kulturdepartementets vedtak 7. januar 2020 og Lotterinemndas vedtak 12. mars 2020, som begge behandlet klage over Lotteri- og stiftelsestilsynets vedtak 5. april 2019 som påla Trannel International Limited (Trannel) å stanse ulovlig pengespilltilbud i Norge. Lotteri- og stiftelsestilsynets vedtak var truffet med hjemmel både i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotteriloven 1995) og lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespilloven 1992). Etter lotteriloven 1995 § 4 a var Lotterinemnda klageinstans for Lotteri- og stiftelsestilsynets vedtak. For vedtak etter pengespilloven 1992 var departementet klageinstans. Hovedspørsmålet i saken er om Norsk Tippings spillmonopol var i strid med EØS-avtalen artikkel 36 om tjenestefrihet på vedtakstidspunktet.

Om sakens bakgrunn vises det Oslo tingretts dom 20. juni 2022 s. 2–5, der det heter:

«Saksøker, Trannel International Limited (*Trannel*) eies av Kindred Group, som er et av verdens største pengespillselskap. Kindred Group er børsnotert på den svenske Nasdaqbørsen. Trannels virksomhet er å tilby pengespill på internett, blant annet spillsidene Unibet, Mariacasino, Storspiller og Bingo. Trannel er registrert på Malta og driftes derfra, hvorfra selskapet sender grensekryssende reklame og tjenester i EØS fra Malta til blant annet norske spillkunder og mulige spillkunder. Hverken Trannel eller morselskapet Kindred Group har norsk tillatelse til å tilby pengespill, jfr. lotteriloven §§ 6 og 14a og pengespilloven §§ 2 (1) og 15. Malta er medlem av EU.

I Norge har Norsk Tipping AS (*Norsk Tipping*) enerett til å drive pengespill, jfr. pengespilloven § 2 jfr. § 3. Markedsføring for spill og lotterier som ikke er tillatt i Norge, er forbudt, jf. pengespilloven § 2 og lotteriloven § 6. Med unntak for totalisatorspill på hest gjennom stiftelsen Norsk Rikstoto, utgjør det regulerte private restmarkedet for spill i Norge stort sett mindre lotterier til inntekt for lag og foreninger, samt Pantelotteriet og Postkodelotteriet.

Det er ikke bestridt at Trannels pengespill blir markedsført på norsk i Norge på internett og gjennom norske TV-kanaler som sendes fra Malta. Mange nordmenn har tilgang på slike kanaler gjennom sine «TV-pakker» og abonnementer. Retten har videre oppfattet partene dit hen at det ikke er uenighet om at markedsføringen er tilpasset norske forbrukere og tar sikte på å nå norske forbrukere i Norge.

Etter en forholdsvis omfattende korrespondanse mellom Lotteritilsynet og Trannels norske advokater, fattet Lotteritilsynet 5. april 2019 «vedtak med pålegg om stans av ulovlig pengespilltilbud i Norge fra spillsidene Unibet, Mariacasino, Storspiller og Bingo». Lotteritilsynet mente det forelå brudd på pengespilloven § 2 og lotteriloven § 6. I vedtaket heter det blant annet:

Slik Lotteritilsynet vurderer markedet i dag, regnes spilltilbudet som avholdt i Norge etter en totalvurdering av følgende forhold:

- Spillsiden har norsk navn eller bruker norske symboler, eller omtaler seg selv som et norsk pengespill

- Spillsiden er utformet med norsk språk
- Overskudd fra spillaktiviteten øremerkes norske organisasjoner
- Spillsiden eller markedsføringen av spilltilbudet viser til norske tilbud som Anonyme Gamblere, Hjelpelinjen eller Blå Kors Norge
- Spillsiden tilbyr betaling i norsk valuta eller informasjon om tilsvarende sum i norsk valuta
- Spillsiden tilbyr norsk kundestøtte
- Spillsiden tilbyr spill med samme navn som lovlige norske spill
- Spilltilbudet markedsføres i Norge
- Spillsiden tilbyr særnorske spillobjekter som for eksempel kommunevalget i Norge
- Det er tilrettelagt for betalingsformidling til og fra spillere i Norge
- Selskapet informerer om hvordan man kan unngå det norske betalingsformidlingsforbudet
- Spillsiden, selskapet bak spillsiden (eller morselskapet) har norske representanter, talspersoner eller ambassadører, og gir inntrykk av å være en norsk aktør

Lotteritilsynet har undersøkt Trannels nettspillside, og finner etter en totalvurdering at det er åpenbart at spilltilbudet fra nettsidene Unibet, Mariacasino, Storspiller og Bingo er klart rettet mot det norske markedet, og derfor avholdes og formidles i Norge i strid med lotteriloven § 6 første ledd og pengespilloven § 2 første ledd.

Vi viser her særlig til at spilltilbudet på de fire spillssidene er utformet på norsk, og at den ene av de fire spillssidene har et norsk navn (Storspiller). Alle de fire spillssidene tilbyr sine kunder å betale i norsk valuta. Premiene blir også utbetalt i norsk valuta. Spillssidene tilbyr norskspråklig kundestøtte.

Trannels spilltilbud blir markedsført i Norge til tross for at dette er i strid med lotteriloven og pengespilloven, som uttrykkelig forbyr markedsføring av pengespilltilbud som ikke har norsk tillatelse. I etterarbeidene til lotteriloven (Ot.prp. nr. 44 Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen s. 45) er forbudet mot markedsføring og formidling behandlet samlet, og presisert slik:

*«Forbudet mot markedsføring og formidling vil i utgangspunktet ramme **aktivitet som iverksettes for å fremme omsetningen til utenlandske lotteri og pengespill.** Markedsføring som tilsiktes å ha direkte virkning i Norge vil rammes av forbudet» (vår utheving).*

Trannel markedsfører åpenbart sine spill i Norge, blant annet gjennom norskspråklig TV-reklame på norske tv-kanaler som sender fra utlandet. Trannel bruker norske ambassadører, norske sosiale medier samt pressemeldingstjenester for å nå ut til norske kunder med informasjon om Trannels spillselskap, odds eller annet spilltilbud.

Trannel klaget til Kultur- og likestillingsdepartementet hva gjaldt det påståtte brudd på pengespilloven, og til Lotterinemnda hva gjaldt det påståtte brudd på lotteriloven.

Kultur- og likestillingsdepartementet fattet klagevedtak 7. januar 2020. Departementet fant at Lotteritilsynets vedtak av 5. april 2019 hadde hjemmel i pengespilloven, at vedtaket ikke led av manglende jurisdiksjon, at vedtaket var i

harmoni med EØS-retten, samt at den norske enerettsmodellen bestod proporsjonalitetstesten. Departementet konkluderte med at:

Departementet finner på bakgrunn av ovennevnte at Lotteritilsynets vedtak av 5. april 2019 med pålegg om stans av pengespilltilbud fra nettpillsidene Unibet, Mariacasino, Storspiller og Bingo er gyldig.

Klagen tas ikke til følge

Lotterinemnda fattet klagevedtak 12. mars 2020. Nemnda fant at Lotteritilsynets vedtak av 5. april 2019 hadde hjemmel lotteriloven, at vedtaket ikke led av manglende jurisdiksjon, at vedtaket var i harmoni med EØS-retten, samt at den norske enerettsmodellen bestod proporsjonalitetstesten. Lotterinemnda konkluderte med at:

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

**Vedtak**

Klagen tas ikke til følge.

(...)

Ovennevnte to vedtak fra henholdsvis Kultur- og likestillingsdepartementet og Lotterinemnda ble ved saksøkers stevning av 11. mars 2020 brakt inn for Oslo tingrett

(...)

Ved tingrettens kjennelse av 2. juli 2020 ble saken stanset i medhold av tvisteloven § 16-18 (2) i påvente av dom i Borgarting lagmannsretts sak LB-2019-190207-2 (*Norsk Lotteri*). Borgarting lagmannsrett forkastet Trannels anke over stansingen i kjennelse 2. november 2020. Trannel anket lagmannsrettens kjennelse til Høyesterett, som ved kjennelse 29. januar 2021 opphevet lagmannsrettens kjennelse. Ankesaken ble deretter returnert til lagmannsretten, som ved kjennelse 21. april 2021 opphevet tingrettens stansingskjennelse på grunn av saksbehandlingsfeil (21-035704ASK-BORG/04).

Borgarting lagmannsrett avsa dom 1. juli 2021 i ovennevnte *Norsk Lotteri*, hvor staten ble frifunnet. Dommen ble rettskraftig ved Høyesteretts beslutning 19. november 2021 om ikke å tillate anken fra Norsk Lotteri fremmet (HR-2021-2262-U). Retten kommer nedenfor nærmere tilbake til *Norsk Lotteri*. Saksøkte i saken her mener dommen avgjør de spørsmål som saken her gjelder, mens saksøker mener så ikke er tilfelle. *Norsk Lotteri* gjelder (sammendrag i Lovdata):

Ankesaken gjelder spørsmålet om Norsk Tippings spillmonopol i dag kan opprettholdes eller om eneretten strider mot EØS-avtalens artikkel 31 som sikrer retten til fri etablering innen EØS-området. Saken reiser særlig spørsmål om den senere tids teknologiske og markedsmessige utvikling

medfører at restriksjonen enerettsmodellen innebærer ikke lenger er egnet til å oppnå de legitime EØS-rettslige formål den forfølger. Lagmannsretten kom til at enerettsmodellen er egnet til å forfølge de legitime hensyn som begrunner Norsk Tippings spillomopol. Monopolet er egnet til å kanalisere spillere fra uregulerte aktører til et mer ansvarlig spilltilbud hos Norsk Tipping. Enerettsmodellen anvendes også på en systematisk og konsistent måte. Anken fra Norsk Lotteri AS ble dermed forkastet

Etter rettskraftig dom i *Norsk Lotteri* ble det 15. februar 2022 avholdt planmøte i saken her, hvoretter hovedforhandling ble berammet til 30. mai-3. juni 2022.»

Oslo tingretts dom har slik *domsslutning*:

1. Staten ved Kulturdepartementet frifinnes.
2. Trannel International Limited dømmes til å betale til Staten ved Kulturdepartementet sakens omkostninger med 688 000 – sekshundreogåttiåttetusen – kroner innen 2 – to – uker fra dommens forkynnelse.

Trannel International Limited har anket dommen til Borgarting lagmannsrett. Ankeforhandling er holdt 12.–20. april 2023 i Borgarting lagmannsretts hus. På vegne av Trannel International Limited møtte selskapets prosessfullmektig og rettslige medhjelper. På vegne av staten ved Kultur- og likestillingsdepartementet møtte statens prosessfullmektig og rettslige medhjelper. Det ble avhørt 10 vitner, gjennomgått dokumentasjon og avspilt videoer.

**Ankende part, Trannel International Limited, har i det vesentlige anført:**

Den norske enerettsmodellen var ikke gjennomført på en konsistent måte på vedtakstidspunktet. Det bestrides ikke at enerettsmodellen som sådan var i samsvar med EØS-avtalen art. 36. Slik enerettsmodellen ble praktisert på vedtakstidspunktet, kunne den imidlertid ikke brukes til å pålegge Trannel å stanse sitt pengespilltilbud. Vedtakene er derfor ugyldige.

For at det skal kunne gjøres unntak fra EØS-avtalens krav om fri etableringsrett og tjenestefrihet, må visse vilkår være oppfylt. En restriksjon i adgangen til å yte tjenester er kun lovlig dersom den ivaretar tvingende allmenne hensyn. Restriksjonen må forfølge et legitimt formål, være egnet til å oppnå formålet, og ikke gå lenger enn nødvendig for å oppnå formålet. I tillegg må restriksjonen stå i et rimelig forhold til formålet, noe som innebærer et krav om forholdsmessighet. Det kreves at inngrepet i etableringsretten, her vedtakene om praktisering av enerettsmodellen, må være ledd i en sammenhengende og systematisk spillpolitikk, dvs. være konsistent. Kravet til konsistens følger av praksis fra EFTA-domstolen og EU-domstolen.

Det eneste legitime formålet staten kan påberope i saken, er hensynet til å bekjempe pengespillproblemer i befolkningen. Kriminalitetsbekjempelse og det å hindre at pengespill gir privat profitt, er ikke legitime hensyn.

Når det gjelder kriminalitetsbekjempelse, vises det til at det ikke er mulig for Trannel å bidra til hvitvasking av penger gjennom sin virksomhet, på grunn av EU-rettslig regulering som hindrer hvitvasking. Å delta i utenlandske pengespill er ikke kriminelt. Kriminalitet er ikke et betydelig problem i Norge for de typer pengespill Trannel tilbyr. En ekspansiv politikk for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto vil uansett ikke avhjelpe slik mulig kriminalitet. Det vises til ESAs uttalelse til Kulturdepartementet 22. januar 2014 og uttalelse fra EU-kommisjonen til svenske myndigheter 20. november 2013.

Å hindre at pengespill blir kilde til profitt for private, er ikke et legitimt formål. Staten tillater lisensierte lotterier, som f.eks. «Pantelotteriet», og privat bingo gjennom bingoentreprenører. Bingoentreprenørene tilbyr mer risikofylte spill og gir privat profitt. Det vises til EFTA-domstolens avgjørelse i *Ladbrokes*-saken avsnitt 48–49.

Konsistenskravet gjelder for all aktivitet staten tolererer, inkludert det såkalt private restmarkedet for spill. Det vises til EU-domstolens avgjørelse i *Carmen Media*-saken avsnitt 68 og EFTA-domstolens avgjørelse i *Ladbrokes*-saken avsnitt 75. Det private restmarkedet i Norge tilbyr blant annet databingo, som tiltrekker personer med problematisk spilladferd.

Den reelle begrunnelsen for vedtakene er å beskytte statens inntekter fra Norsk Tipping, for å finansiere frivillighet. Dette er ikke et legitimt formål, jf. EFTA-domstolens avgjørelse i *Ladbrokes*-saken avsnitt 46 og 68. Å sikre inntekter til gode formål kan bare være en gunstig sidevirkning, det må ikke være en del av den reelle begrunnelsen for en restriksjon. Det vises til ESAs uttalelse til Kulturdepartementet 22. januar 2014. Staten har ikke ført tilstrekkelig bevis for at formålet med monopolet ikke er å skaffe inntekter til gode formål.

Ved vurderingen av vedtakenes gyldighet er det relevante spørsmålet hvordan enerettsmodellen var regulert og ble praktisert på vedtakstidspunktet. Tingretten har ikke vurdert hva myndighetene faktisk tillot ut fra grensene som er oppstilt i rettspraksis fra EFTA-domstolen og EU-domstolen. I tiden etter vedtakene mot Trannel er retningslinjene for markedsføring fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto betydelig endret. Blant annet gjelder det fra desember 2020 nye retningslinjer for tapsgrenser, spillepauser mv. Ved vurderingen av vedtakenes gyldighet kan det ikke legges vekt på endringer i spillmonopolet som har kommet til etter vedtakene.

Et ønske om å kanalisere spillere til et spillmonopol er ikke tilstrekkelig til at en restriksjon blir lovlig. Kanalisering er ikke i seg selv et legitimt formål, det kan bare være et middel

som eventuelt kan være legitimt. Å øke spillomfanget for spillere som allerede spiller hos Norsk Tipping er ikke kanalisering. Det er heller ikke kanalisering å rekruttere personer som ellers ikke ville begynt å spille. Å tilby automatspill kan ikke regnes som kanalisering, siden andre aktører ikke tilbyr dette i Norge. Norsk Tipping kan ikke bygge på en forutsetning om at det er en iboende spillelyst i befolkningen.

Norsk Tippings markedsføring har vært omfattende, og må tillegges betydelig vekt ved vurderingen. Omfattende markedsføring og markedsføring som viser til at spilling gir midler til gode formål, er ikke tillatt.

Selv om staten kan velge beskyttelsesnivå, må det skje en rettslig prøving av restriksjonen etter EØS-rettens krav til konsistens og proporsjonalitet. Det vises til EFTA-domstolens dom i *Ladbrokes*-saken avsnitt 55 og EU-domstolens dom i *Stoss*-saken avsnitt 83 og 98. Det har i praksis fra EFTA-domstolen, EU-domstolen og kommisjonen vært en gradvis skjerping av kravet til prøving av proporsjonalitet og konsistens.

Det må legges vekt på hva staten tolererte i praksis. Det er enerettsaktørene som må vurderes. Dersom man skal ha et spillmonopol, må hensikten være å redusere problemet med pengespill, jf EFTA-domstolens dom i *Ladbrokes*-saken avsnitt 60–61. Her fremgår at det er relevant hvor ofte spill tilbys, antall utsalgssteder, omfanget og virkningen av markedsføringen, utviklingen av pengespill, og hvor mye penger Norsk Tipping bruker på dette.

Det er også relevant om markedsføringen er opplysende, eller om den er innrettet mot å vekke spillbegjær. Dette er fremhevet i *Stoss*-dommen avsnitt 103. Monopolistens reklame må være strengt begrenset til det som er nødvendig for å kanalisere forbrukere til monopoliet. Herunder er det fremhevet at reklamen ikke må banalisere spill, gi et positivt inntrykk forbundet med at inntekten går til allmenntilgode aktiviteter eller øke tiltrekningskraften ved hjelp av lokkende reklamer om store gevinster. Det vises også til EU-domstolens dommer i *Zeturf*-saken og *Dickinger og Ömer*-saken. Norsk Tipping har blant annet tilbudt gratis spill ved kampanjen «Vekking fra Hamar». Norsk Rikstoto har også tilbudt gratis spill. Norsk Tipping har hatt massiv innholdsmarkedsføring i nettaviser som ikke har vært riktig merket. Belago- og databingoterminaler, som særlig tiltrekker risikospillere, er ikke pålagt fjernet. Norsk Rikstoto viste motvilje mot å følge nye konsesjonsvilkår om innføring av tapsgrenser.

Det var heller ikke streng og effektiv kontroll med Norsk Tipping på vedtakstidspunktet.

Hver restriksjon i tjenestefriheten, slik som vedtakene mot Trannel, må vurderes særskilt. Det vises til EU-domstolens dommer i *Steiermark* og *Gambelli*-sakene.

I saken om Norsk Lotteri fulgte det direkte av loven at selskapet ikke kunne få lisens til å drive pengespill. Vedtakene mot Trannel er ikke rent lovbundne, idet loven ikke forbyr

passiv tilgjengeliggjøring av utenlandske pengespill. Kanalisering vil ikke være et relevant middel dersom det uansett ikke er mulig å delta i utenlandske pengespill fra Norge. Trannel ble nektet å bruke betalingsordninger som gjorde det mulig å spille fra Norge.

Subsidiært anføres det at vedtakene mangler hjemmel. Det er ikke omstridt at Trannel «rettet seg» mot Norge på vedtakstidspunktet. Å rette spill mot Norge betyr at man bruker norsk språk og/eller skreddersyr tilbudet for det norske publikum.

Lotteriloven 1995 § 6 første ledd gjaldt å «avholde lotteri», og pengespilloven § 2 første ledd gjaldt å «formidle pengespill». Dette omfattet ikke å passivt gjøre tilgjengelig et datapengespill fra Malta også i Norge. Det vises til Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) s. 44–45 om forsendelse av pengespill fra server. På dette punktet ble det ikke gjort endring i den tidligere loven. Dette var bevisst. På s. 47 i proposisjonen uttalte departementet at i påvente av internasjonale avklaringer burde man avvente ytterligere norske lovvedtak om tiltak mot utenlandske internettspill. Lovhjemlene ga ikke adgang til å blokkere passivt salg og tilgjengeliggjøring av spill i Norge. På området for det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet utgjør lovens ordlyd den sentrale tolkningsfaktoren og danner rammen for tolkningen. Det kan ikke legges vekt på «etterarbeider» ved fastleggelsen av hjemmelen på vedtakstidspunktet.

Atter subsidiært anføres det at vedtakene er i strid med folkerettens regler om jurisdiksjon. Det såkalte virkningsprinsippet i folkeretten kan ikke benyttes som hjemmel. Trannels nettsider er ikke spesielt tilrettelagt for bruk i Norge, men er tilgjengelig i en rekke land.

Ankende part har nedlagt slik *påstand*:

1. Kulturdepartementets vedtak av 7. januar 2020 og Lotterinemndas vedtak av 12. mars 2020 om pålegg om stans av pengespilltilbud er ugyldige.
2. Trannel International Limited tilkjennes sakskostnader for tingretten og lagmannsretten.

**Ankemotparten, staten v/Kultur- og likestillingsdepartementet, har i det vesentlige anført:**

Vedtakene er gyldige.

Norsk rett har et høyt beskyttelsesnivå for å verne borgerne mot pengespill. Vernet utfordres av uregulerte aktører som tilbyr spill på internett. Trannel tilbyr svært risikable spill. Blant annet kan kasinospill på nett bli ruinerende for enkelte spillere. Det er f.eks. mulig for en spiller å tape 140 000 kroner på én time. Uregulerte aktører, herunder Trannel, har drevet massiv markedsføring mot norske forbrukere.



Etter EØS-retten kan statene fritt velge reguleringsregime, og herunder underlegge pengespill monopol. Monopolisten må være underlagt et egnet rammeverk som gjør det mulig å forfølge målene systematisk og på en sammenhengende måte. Den norske enerettsmodellen er et egnet og konsistent virkemiddel, som ikke er i strid med EØS-retten.

Spørsmålet om eneretten er konsistent, beror på en vurdering av alle relevante omstendigheter, der monopolistens markedsopptreden har en viss betydning. Hensynet til å maksimere inntekter til statskassen, herunder finansiering av gode formål, kan ikke være det bærende målet for restriksjonen, men kan være en gunstig sidevirkning. Enerettsmodellen innebærer blant annet at spillerne skal kanaliseres til Norsk Tipping, samtidig som det er satt i verk tiltak for at Norsk Tippings virksomhet må være ansvarlig.

Enkeltvedtak som påpeker det som følger av loven, er ikke separate restriksjoner, men gjennomføringstiltak. Det gjelder også for vedtak som er underlagt forvaltningens frie skjønn. Det følger av praksis fra EFTA-domstolen og EU-domstolen at det er lovgivningen som er restriksjonen som skal vurderes etter EØS-retten. Det vises til EU-domstolens dom i *Ladbrokes*-saken avsnitt 42.

Det er fastslått i rettspraksis at den norske reguleringen av pengespill forfølger lovlige hensyn. Dette fulgte også av formålsbestemmelsene til lotteriloven 1995, jf. § 1 a, og pengespilloven 1992, jf. § 1 tredje ledd.

Om en restriksjon er rettferdiggjort, må avgjøres etter en samlet vurdering. Det kreves ikke at staten empirisk må godtgjøre bestemte virkninger av lovgivningen, jf. blant annet EU-domstolens dom i *Sporting Odds*-saken.

Monopol kan begrunnes med hensynet til å forebygge kriminalitet, selv om slik kriminalitet ikke er påvist.

Etter EU-domstolens praksis kan staten ha en styrt utvidelsespolitikk, f.eks. ved å utvide spillporteføljen for å kanalisere spillelysten til offentlig kontrollerte former. Norsk Tippings utvidelsespolitikk har først og fremst vært begrunnet i hensynet til å beskytte forbrukerne. Uregulerte aktører utgjør et betydelig problem. Det ble gjort grundige vurderinger forut for lanseringen av Liveoddsen i 2012 og Instaspill i 2014. Spillereglene er godkjent av departementet. Spillene er kontrollert og revidert etter lanseringen. Omfanget av sportsspill fra Norsk Tipping har blitt redusert.

Norsk Tipping satser på lotteriporteføljen for å kanalisere spillelyst til lavrisikospill. Også automatspill og sportsspill kan underlegges monopol. Monopoliseringen av automatspill har redusert problemene med slike spill. Norsk Tippings automatspill er underlagt særlig strenge ansvarlighetstiltak. Etter at Norsk Tipping fikk enerett på spillautomater, ble omsetningen på norske automatspill redusert med 90 %.

Norsk Tippings spilltilbud er underlagt streng kontroll, blant annet ved eierstyring og ved ansvarlighetsrapportering og regelutvikling.

Norsk Tipping er underlagt et egnet regulatorisk rammeverk. Herunder fulgte det av pengespilloven 1992 § 1 tredje ledd at Norsk Tipping skal forebygge negative sosiale konsekvenser av pengespill. Norsk Tippings spilleregler setter krav til ansvarlighet for å forebygge, avdekke og reagere på uheldig spilleatferd. Norsk Tipping rapporterer årlig til Lotteri- og stiftelsestilsynet om ansvarlighetsarbeidet, og rapporterer løpende til tilsynet og departementet om dette. Spilltilbudet er utformet for å regulere uheldig spilladferd. Blant annet har Norsk Tipping langt færre kasinospill enn de uregulerte aktørene. Det er stilt krav om registrering av spillere, aldersgrense på 18 år, tapsgrenser og rutiner for spilleavbrudd for risikospillere. Norsk Tipping overvåker den enkelte spiller og iverksetter tiltak dersom en spiller har risikabel spilladferd. Norsk Tipping har blant annet telefonsamtaler med spillere i risikozonen. Eksterne evalueringer viser at Norsk Tipping må anses som ledende internasjonalt når det gjelder skjermingstiltak. Norsk Tipping jobber systematisk for å følge målene som ligger til grunn for eneretten.

Generelt kan økning i spillinntekter være en indikasjon på at en monopolist forsøker å øke offentlige inntekter. Økningen i Norsk Tippings inntekter er en konsekvens av kanalisering. Dette er et mål som begrunner monopolet, jf. EU-domstolens dom i *Fluctus*-saken. Norsk Tipping har innført en rekke omsetningsdempende tiltak med god effekt.

EØS-statene kan tillate monopolister å markedsføre spilltilbudet for å kanalisere spillere til spill underlagt offentlig kontroll. Markedsføringens formål kan ikke være profittmaksimering. Det må søkes en rimelig balanse mellom ansvarlighet og attraktivitet. Som det fremgår av dommen i *Fluctus*-saken, er det avgjørende at myndighetene ikke forfølger en insentivpolitikk for pengespill som gjør det umulig å opprettholde begrunnelsen for reguleringen.

Fra 2008 til 2015 var Norsk Tippings utgifter til markedsføring stabile. Utgiftene ble redusert etter 2015. Norsk Tippings markedsføring på nettaviser er blitt redusert over tid. Mesteparten av direktemarkedsføringen av spill har kommet fra uregulerte aktører. Det er oppstilt særlige ansvarlighetskrav for Norsk Tippings direktemarkedsføring. Norsk Tipping avsluttet markedsføring av sportspill per sms etter innskjerpingen av reglene for TV-reklame for spill i 2022. Markedsføringen er endret i retning av mer merkevarebygging og opplysninger om hva overskuddet går til, og mindre oppfordring til spill. All annonsering av innholdsmarkedsføring må merkes. Norsk Tipping følger opp at e-kommisjonærene sørger for merking.

Vurderingen av monopolistens markedsføring skal ikke skje på grunnlag av enkeltreklamer. Formålet med strategien må vurderes helhetlig. Spørsmålet er om

markedsføringen er nødvendig for å kanalisere spillere. Vurderingen må skje i lys av uregulerte aktørers markedsføring og strategier. Uregulerte aktører har drevet aggressiv markedsføring i en årrekke, og omfanget av markedsføringen har økt. Aktørene har markedsført høyrisikable spill med risikable virkemidler. Også etter at markedsføring på TV ble forbudt i 2021, var det de uregulerte aktørene som dominerte TV-reklamene for spill. De uregulerte aktørene har også satset mye på direkte markedsføring. Aktørene benytter virkemidler med risiko for uheldig spilladferd, som bonus for rekruttering og innskudd. Det er også utbredt å benytte belønning for at spilleren skal bruke mobil eller nettbrett, noe som øker tilgjengeligheten. Det er rapportert at moderate risikospillere og problemspillere blir mest påvirket av reklame. Det fremgår av befolkningsundersøkelsen for 2019 at respondentene opplevde økt eksponering for reklame på internett.

Norsk Tippings markedsføring tilsikter å lede spillelyst over i ansvarlige og offentlig kontrollerte former. Norsk Tipping markedsfører ikke risikable spill, men satser på lavrisikospill og merkevarebygging. Opplysninger om hva overskuddet går til, kombineres ikke med spilltilbud. Markedsføringen er blitt redusert i takt med økende kanalisering. Som det fremgår av Langbergets forklaring, gjør Norsk Tipping grundige evalueringer i forkant av kampanjer og analyser i etterkant, herunder med avvikshåndtering. Det er også løpende dialog mellom Norsk Tipping og Lotteri- og stiftelsestilsynet om markedsføring.

På vedtakstidspunktet var det oppstilt retningslinjer for Norsk Tippings markedsføring. Det er tillatt å opplyse om hva overskuddet går til i markedsføringen.

Norsk Tippings markedsføring er underlagt effektiv statlig kontroll, herunder gjennom statens eierstyring. Markedsføring har også vært tema i flere kontaktmøter i 2019. Oppfølging av praksis fra EU-domstolen om markedsføring er en del av Lotteri- og stiftelsestilsynets revisjon.

Regelverket ble revidert i 2014, og endret i 2019 etter Oslo Economics rapport. Ifølge rapporten var det i orden at Norsk Tipping hadde TV-reklame da det var høy markedsføring av utenlandske spill på TV. Norsk Tipping reduserte omfanget av sin TV-markedsføring da TV-kanalen Discovery sluttet å sende reklame for utenlandske spill.

Rapportene som Trannel har fremlagt om kostnadene til markedsføring, inneholder tallmateriale som ikke er verifisert, og som delvis er uriktig.

Staten fremmer ikke Norsk Rikstotos virksomhet for å maksimere inntekter på en måte som er uforenlig med eneretten. Norsk Rikstoto er et sosialpolitisk instrument for å imøtekomme spillelyst i befolkningen og kanalisere den bort fra uregulerte aktører. Norsk Rikstotos omsetning kommer i det vesentlige fra flerløpsspill med lav risiko. For å begrense risiko for spillproblemer, tilbys ikke spill på faste odds.

Staten fører ikke en intensivpolitikk overfor Norsk Rikstoto i strid med enerettsmodellen. Det er ikke dokumentert at Norsk Rikstoto har søkt å maksimere sine inntekter. Også Norsk Rikstoto er underlagt streng statlig kontroll og et egnet regulatorisk rammeverk. Lotteri- og stiftelsestilsynet utfører jevnlig tilsyn med virksomheten.

Det er satt en rekke vilkår for Norsk Rikstotos konsesjon. Spillere må være registrerte. Norsk Rikstoto markedsfører hovedsaklig V75, som er et lavrisikospill. Markedsføringen av Norsk Rikstoto har kanaliseringformål. I 2018 ble det ikke påvist avvik i Norsk Rikstotos etterlevelse av konsesjonskravene. Norsk Rikstotos inntekter er redusert i perioden fra 2017 til 2022. Per 2023 har det likevel skjedd en kanalisering av hestespill, slik at stadig flere spillere kun spiller på hest hos Norsk Rikstoto. Andelen som utelukkende spilte pengespill på hest hos Norsk Rikstoto økte fra 72 % i 2016 til 88 % i 2022. Kanaliseringen har dermed fungert godt over tid.

Det er en relativt omfattende markedsføring fra uregulerte aktører også innenfor spill på hest på nettsider på norsk. Dette skjer blant annet ved at det tilbys kopier av Norsk Rikstotos løp.

Et privat restmarked for spill er tillatt i begrenset omfang innenfor enerettsmodellen. Det vises herunder til EU-domstolens sak C-124/97 og EFTA-domstolens dom i *Ladbrokes*-saken avsnitt 75. Det føres også tilsyn med dette markedet i Norge. Lotteriloven åpner for et begrenset regulert restmarked som supplement til monopolistene. Det er tale om mindre omfattende spill med lave innskudd og lav risiko for spillproblemer.

Vedtakene mot Trannel har hjemmel i lovgivningen om pengespill. Formålet med denne lovgivningen er å verne norske borgere mot negative konsekvenser av pengespill. Formålet tilsier at pengespill rettet mot det norske markedet er omfattet av kravet til tillatelse. Ordlyden rammer også videre enn å omfatte nettspill rettet mot norske spillere. Etter lotteriloven 1995 § 14 a jf. § 6 og pengespilloven 1992 § 2 var all formidling av pengespill i Norge ulovlig uten tillatelse, uavhengig av hvordan pengespillet ble distribuert. Det fulgte også av pengespilloven 1992 § 2 tredje ledd og lotteriloven 1995 § 11 at markedsføring fra utlandet ikke var tillatt. Også betalingsformidling knyttet til ulovlige spill er forbudt.

Vedtakene er ikke i strid med folkeretten. Folkeretten begrenser ikke Norges jurisdiksjon overfor handlinger med virkninger i Norge.

Ankemotparten har nedlagt slik *påstand*:

1. Anken forkastes.
2. Staten ved Kultur- og likestillingsdepartementet tilkjennes sakskostnader.

## Lagmannsretten bemerker:

*Spørsmålet om den norske enerettsmodellen var konsistent på vedtakstidspunktet*

Lagmannsretten er enig med staten i at enkeltvedtak som påpeker det som følger av lovgivningen om pengespill og lotterier, ikke er separate restriksjoner i etableringsfriheten, men må anses som tiltak for å gjennomføre lovgivningen. Det vises til EU-domstolens dom C-258/08 *Ladbrokes* avsnitt 42 og 50. Dette innebærer at det er lovgivningen som er restriksjonen som skal vurderes etter EØS-retten.

Spørsmålet om den norske enerettsmodellen for pengespill er i samsvar med EØS-retten, er behandlet i flere tidligere saker. Borgarting lagmannsretts rettskraftige dom 1. juli 2021 (LB-2019-190207-2, «Norsk Lotteri») behandler flere av spørsmålene som er tatt opp av partene i saken her. Saken gjaldt gyldigheten av vedtak truffet av Kulturdepartementet mot Norsk Lotteri av 11. februar 2016 og 11. april 2019. Hovedspørsmålet i saken var om Norsk Tippings automatmonopol og enerett til å tilby liveodds og kasinospill på nett til spillere i Norge, var i samsvar med EØS-rettens krav om at restriksjoner i den frie etableringsretten må være egnet til å oppnå formålet med restriksjonene. Herunder var det et spørsmål om staten utøver spillpolitikken sammenhengende og konsistent.

Lagmannsretten uttalte blant annet:

«Vurderingen av om enerettsmodellen er et egnet tiltak for å motvirke negative konsekvenser av spill, er [...] et spørsmål om tiltaket er tjenlig til å forfølge formålet. Det kan ikke oppstilles et krav om at staten må sannsynliggjøre på et empirisk grunnlag hvor godt enerettsmodellen virker for at egnethetsvilkåret skal anses oppfylt [...]».

Lagmannsretten viste til uttalelser om egnethetsvilkåret i *Fredriksen/Mathisen*, EØS-rett, 3. utgave 2018. I 4. utgave av boken (2022) side 142 heter det:

«Egnetstesten er ikke veldig streng. Den forutsetter ikke at et tiltak skal være mer virkningsfullt eller mer effektivt enn andre mulige tiltak, bare at det skal være tjenlig. Vurderingstemaet er altså ikke *hvor godt* egnet tiltaket er, bare *om* det er egnet. Spørsmålet er med andre ord om tiltaket må antas å lede til at målsettingen oppnås. At testen ikke er særlig streng, betyr imidlertid ikke at den er uten realitet.»

Lagmannsretten uttalte videre i dommen om Norsk Lotteri:

«Egnetstestvurderingen og spørsmålet om tiltaket er nødvendig vil imidlertid i noen grad gli over i hverandre. Lagmannsretten vil derfor til en viss grad måtte vurdere hvor godt egnet enerettesmodellen er til å kanalisere spillere og redusere spillproblemer. Rettstilstanden innebærer likevel ikke at lagmannsretten skal gå inn i en detaljert prøving av hvor effektivt enerettsmodellen «virker» innenfor de

påberopte spillkategorier [...] Vurderingen må skje med utgangspunkt i om målsettingen forfølges på en systematisk og sammenhengende måte.»

At domstolen ved prøvingen av om enerettsmodellen er egnet og konsistent, ikke behøver å fastslå med empirisk sikkerhet at den nasjonale lovgivningen har hatt bestemte virkninger, følger også blant annet av EU-domstolens dommer C-3/17 *Sporting Odds* avsnitt 63–64 og C-464/15 *Admiral Casinos* avsnitt 29.

Lagmannsretten kom i dommen om Norsk Lotteri til at Norsk Tippings samlede spilltilbud er egnet til å kanalisere spillere inn i forsvarlige former for spill og på den måten bidra til å begrense omfanget av spilleproblemer. Til spørsmålet om formålet med kanalisering var oppnådd, uttalte lagmannsretten at Norsk Tipping måtte anses å ha oppfylt dette formålet når deres online kasinospill hadde økt fra 10 % til 21 % i andelen av befolkningen fra 2015 til 2019, samt at Norsk Tippings markedsandel for online sports- og kasinospill utgjorde i overkant av 50 % av markedssegmentet.

Norsk Lotteri hadde også anført at Norsk Tippings spilltilbud ikke reduserte spilleproblemene i samfunnet, blant annet fordi fysiske spilleautomater tiltrekker seg spillere med moderat eller høy risiko for å utvikle spilleavhengighet. Når det gjaldt Norsk Tippings spilltilbud og markedsføring, viste lagmannsretten til EFTA-domstolens dom i *Ladbrokes*-saken E-3/06, avsnitt 54, hvor det fremgår at kontrollert utvidelse i pengespillsektoren, innbefattet et omfattende spilltilbud, markedsføring i et visst omfang og bruk av nye distribusjonsmetoder, kan være nødvendig for å overtale personer som ellers kan tenkes å delta i spill som frembyr problemer forbundet med kriminalitet, om i stedet å vende seg til de autoriserte spillene. EFTA-domstolen uttalte videre at man kan forestille seg tilsvarende kanaliseringstiltak for å trekke spillere bort fra svært avhengighetsskapende spill som tilbys over internett eller gjennom andre kanaler som det vanskelig kan settes en stopper for, og at det påligger staten å godtgjøre at slike kanaliseringstiltak, innbefattet utviklingen av nye spill, med rimelighet kan antas å tjene sitt formål.

Om Norsk Tippings spilltilbud i form av fysiske spilleautomater og kasinospill, uttalte lagmannsretten:

«Lagmannsrettens samlede vurdering er at Norsk Tipping setter ansvarlighet fremfor attraktivitet ved utviklingen av spilltilbudet. [...] Norsk Tipping [begynte] med online sports- og kasinospill først i 2014, mer enn ti år etter at uregulerte aktører tilbød dette via internett. Tilbudet ble da vurdert nødvendig for å demme opp for lekkasjer til uregulerte aktører på internett. Etter lagmannsrettens syn tilsier bevisførselen at Norsk Tipping generelt har en avventende og defensiv holdning til særlig avhengighetsskapende spill og hvor ansvarligheten går foran hensynet til høy inntjening. Av denne grunn markedsfører ikke Norsk Tipping nettbaserte «øyeblikkspill». Det er videre satt egne beløpsmessige spillegrensener for nettbaserte øyeblikkspill, og det vurderes løpende om det er behov for ytterligere tiltak.»

Lagmannsretten viste til øvrige tiltak Norsk Tipping har iverksatt for å sikre et ansvarlig spilltilbud. Når det spesielt gjaldt spilleautomatene, uttalte lagmannsretten at monopolet har ført til en meget sterk nedgang i omsetningen og samlet sett til et mer ansvarlig spilltilbud. Automatspilltilbudet kunne derfor ikke anses som uegnet eller som et uttrykk for inkonsistens.

Oppsummeringsvis uttalte lagmannsretten:

«Lagmannsretten mener staten har godtgjort at eneretten for Norsk Tipping til å eie og drive spillautomater, samt alene lovlig å kunne tilby liveodds og kasinospill på nett i Norge, også forfølger målet om å begrense spilleaktivitet på en sammenhengende og systematisk måte [...] Både lovgivningen og den løpende forvaltningsmessige oppfølgingen av spilltilbudet inngår i den helhet som enerettsmodellen utgjør.

Lagmannsrettens konklusjon er dermed at staten har ført tilstrekkelig bevis for at enerettsmodellen er egnet til å kanalisere spillere til et mer ansvarlig spilltilbud hos Norsk Tipping og dermed bidrar til å redusere omfanget av spilleproblemer, og at denne enerettsmodellen er anvendt på en systematisk og konsekvent måte for å nå målet.»

Denne lagmannsrett er enig i det som er sitert foran fra dommen om Norsk Lotteri, og går i det videre nærmere inn på de spørsmål i saken som lagmannsretten har oppfattet at Trannel anfører er nye sammenlignet med tidligere rettspraksis.

Trannel har anført at saken skiller seg fra tidligere saker ved at den gjelder spørsmålet om «den nye måten å praktisere enerettsmodellen på gjennom vedtakene mot Trannel (blokkeringen av et grensekryssende tilbud på internett fra Malta) var fullt ut konsistent på vedtakstidspunktet». Slik lagmannsretten ser det, gir det ikke mening å formulere spørsmålet slik. Som nevnt foran, må vedtakene mot Trannel anses som gjennomføring av lovgivningen på vedtakstidspunktet. Ved avgjørelsen av spørsmålet om enerettsmodellen er i samsvar med EØS-retten, er det derfor ikke innholdet av enkeltvedtakene mot Trannel, men lovgivningen om enerettsmodellen, som skal vurderes.

Videre har Trannel anført at Norsk Tipping har utvidet sin spillportefølje og drevet markedsføring kun for å øke sine inntekter. I saken om Norsk Lotteri var det uomstridt at fordelingen av Norsk Tippings overskudd til humanitær og samfunnsnyttig virksomhet er et sekundært formål for den norske spillpolitikken.

Lagmannsretten bemerker at EFTA-domstolen i dom E-3/06 *Ladbrokes*, avsnitt 44 uttalte:

«På pengespillområdet har EFTA-domstolen og EF-domstolen lagt til grunn at hensynene som en stat anfører som grunnlag for å rettferdiggjøre tiltak som

innebærer restriksjoner på fri bevegelse, må bedømmes samlet og som et hele [...] Domstolene har anerkjent at hensynet til å bekjempe spillavhengighet og hensynet til å bekjempe kriminalitet og misligheter, samt mer generelt forbrukervernhensyn og beskyttelse av samfunnsordenen, er blant hensynene som kan tjene til å rettfærdiggjøre restriksjoner på etableringsretten og adgangen til å yte tjenester [...]»

I avsnitt 46 uttalte domstolen, med henvisning til annen rettspraksis:

«Et ønske om å finansiere veldedig eller allmennyttig virksomhet kan ikke i seg selv anses som en saklig begrunnelse for restriksjoner på fri bevegelse. Slik finansiering får ikke utgjøre den virkelige begrunnelsen for den restriktive politikken som føres, men bare en gunstig sidevirkning [...]»

I EU-domstolens dom C-3/17 *Sporting Odds* heter det i avsnitt 28:

«[...] selv om formålet om at maksimere statskassens inntægter ikke i seg selv kan begrunde en restriksjon for den frie utveksling av tjenesteydelser, forhindrer den omstendighet, at en restriksjon for hasardspilvirksomhet accessorisk kommer den pågældende medlemsstats statskasse til gode, ikke, at denne restriksjon kan være begrundet, såfremt der hermed først og fremmest faktisk forfølges mål, som vedrører tvingende almene hensyn, hvilket det tilkommer den nationale ret at etterprøve [...]»

Lagmannsretten er enig med Tranel i at gyldigheten av vedtakene må avgjøres ut fra faktum på vedtakstidspunktet.

Etter bevisføringen under ankeforhandlingen finner lagmannsretten det ikke sannsynliggjort at Norsk Tipping har endret sitt spilltilbud eller drevet markedsføring med inntektsøkning som formål. Endringer i spilltilbudet og markedsføringen av Norsk Tippings spill må anses som kanaliseringstiltak. Kanalisering er et legitimt middel for å nå formålet for Norsk Tippings monopol. Det følger av rettspraksis fra EU-domstolen, blant annet C-228/08 *Ladbrokes* avsnitt 26, at en stat kan ha en styrt utvikling av spilltilbud som er underlagt enerett, for å kanalisere spillere til spill underlagt offentlig kontroll. I denne sammenhengen er det, som fremhevet i lagmannsrettens dom om Norsk Lotteri, relevant at de uregulerte aktørenes spilltilbud har utgjort et stort problem i Norge. Da Liveodds ble lansert i 2012, var bakgrunnen at det var beregnet at nordmenn spilte for 5 milliarder kroner på utenlandske nettspill i 2010, hvorav en god del gjaldt sportsspill. Det ble iverksatt tiltak for å sikre forsvarlig spill på Liveodds, blant annet ved at spillere måtte ta stilling til innsatsgrenser. Lagmannsretten finner ikke bevismessig grunnlag for å anta at formålet med lansering av Liveodds var å øke inntekter. Også lansering av Belago og nettkasinospill i 2014 var begrunnet i formålet om å tilby ansvarlige spill, herunder ved bruk av tapsgrenser. Norsk Tippings netto spillinntekter for 2019 var på om lag samme nivå som i 2005, selv om det i mellomtiden var lansert nye spill som Belago og Liveodds. Det fremgår av Lotteri- og stiftelsestilsynets Tilstandsrapport nr. 1 for 2019 at andelen problem- og risikospillere gikk ned i perioden da Norsk Tipping lanserte kasinospill.



Trannel har vist til at Norsk Tippings markedsføring ikke var tema i lagmannsrettens dom om Norsk Lotteri, og har anført, slik denne lagmannsrett oppfatter det, at Norsk Tippings markedsføring var mer aggressiv på vedtakstidspunktet enn det som kunne forsvares ut fra målet om å oppnå nødvendig kanalisering.

Lagmannsretten oppfatter EU-domstolens dom i *Stoss*-saken (C-360/07 m.fl.) slik at en monopolists markedsføring ikke vil være i strid med EØS-retten så lenge den er begrenset til det som er nødvendig for å kanalisere forbrukerne til monopolistens tilbud, og ikke tilsikter å anspore forbrukernes spillelyst og stimulere spilldeltakelse med henblikk på å maksimere inntekter.

EØS-retten er altså ikke til hinder for at statlige monopolister kan markedsføre spilltilbudet for å kanalisere spillere til spill underlagt offentlig kontroll. Markedsføringens formål kan ikke være profittmaksimering. Etter lagmannsrettens syn kan det vanskelig oppstilles noen klare retningslinjer for omfanget og arten av monopolistens markedsføring ut over disse utgangspunktene.

Det er ikke tvilsomt at Norsk Tipping på vedtakstidspunktet hadde en omfattende markedsføring av flere av sine spill, og av Norsk Tipping som sådan. Dette gjaldt blant annet reklame på nettet, på kino og i andre mediekkanaler, og ukentlige trekninger på NRK av Lotto, Extra og Vikinglotto. Etter bevisføringen under ankeforhandlingen finner lagmannsretten det ikke sannsynlig at markedsføringen har hatt som formål å maksimere inntektene fra Norsk Tippings spill, eller å øke borgernes spillelyst. Markedsføringen må ses som et tiltak som har som mål å kanalisere spillelysten til ansvarlige spill.

I retningslinjer for reklame for Norsk Tipping, utarbeidet av Kulturdepartementet og Landbruksdepartementet 19. november 2014, endret 3. juli 2019, fremgår det blant annet at markedsføringen ikke må være «urimelig påtrengende eller aggressiv». Det er også forbudt å markedsføre «kasinospill eller elektroniske bingospill med høy risiko for spilleproblemer». For øvrig inneholder retningslinjene følgende generelle begrensning:

«3.1 Markedsføringen av de statlige pengespillene må ikke finne sted i større grad enn hva som er nødvendig for å kanalisere folks spillelyst inn mot sikre og forsvarlige spilltilbud som er underlagt offentlig kontroll.

3.2 Spilloperatørene må ikke rette markedsføringshenvendelser til fysiske personer ved hjelp av direkteklame uten mottakerens forutgående samtykke. Kravet om forutgående samtykke gjelder ikke for driftsmeldinger til kunder som har inngått en kundeavtale.»

Norsk Tippings markedsføring er underlagt statlig kontroll, blant annet gjennom ansvarlighetsrapportering til Lotteri- og stiftelsestilsynet. Tilsynet gjennomfører årlige revisjoner av markedsføringen.

I tilsynets ansvarlighetsrapport for 2017 fremgår det at dokumentasjon, intervju under stedlig revisjon og stikkprøvekontroller av Norsk Tippings markedsføring og distribusjon av spill gjennom elektroniske kanaler viste at regelverket er godt forankret hos de ansatte, samt at selskapet har system for hvordan aktiviteter skal planlegges, organiseres, utføres, evalueres og følges opp. Det ble påpekt fire mindre avvik, hvorav et besto i brudd på forbudet mot markedsføring av Belago-terminaler utenfor bingohaller.

I tilsynets ansvarlighetsrapport for 2018 fremgår det at tilsynet anbefalte Norsk Tipping å kartlegge risiko for at innholdet og omfanget av markedsføringen til selskapet generelt kan oppfattes som for omfattende og aggressiv. I tilsynets revisjon med markedsføringen i 2018 ble det avdekket to avvik i markedsføringen, som Norsk Tipping deretter rettet opp.

På bakgrunn av Oslo Economics rapport «Evaluering av Norsk Tipping og Norsk Rikstotos organisering og praksis» ba Kulturdepartementet i brev 3. juli 2019 om at Norsk Tipping gjennomførte flere tiltak på markedsføringsområdet. Henvendelsen ble tatt opp i kontaktmøte mellom Norsk Tipping og departementet i oktober 2019.

I 2019 ble det innført forbud mot markedsføring av kasinospill fra Norsk Tipping. I tilsynets ansvarlighetsrapport for 2019 fremgår det at tilsynet mente at Norsk Tipping har forstått at deres markedsføringsaktiviteter ikke kan være for omfattende, og at innholdet må være forsvarlig for å begrense uheldig spilleadfærd og overdrevet spill i befolkningen. I rapporten ble Norsk Tipping bedt om å redegjøre for hvordan direkte markedsføring overfor spillere som ikke er i målgruppen for kanalisering kan begrenses. I sitt svar 20. mars 2020 på vurderingene i rapporten påpekte Norsk Tipping blant annet at for lav kanaliseringsgrad også kan være i strid med forutsetningene for å opprettholde en enerettsmodell, og at markedsføringsvolumet også må ses i den sammenheng. I svaret er det pekt på at omsetningen blant annet på Belago og Liveodds er holdt langt under spillenes inntekspotensial og den latente spillelysten i befolkningen. Det var ingen markedsføring av automater. Det er også vist til at Norsk Tipping bruker i underkant av 5 % av netto spillinntekter på markedsføring, mens uregulerte aktører bruker 20–50 % av inntektene på markedsføring. Norsk Tippings investeringer i markedsføring ligger derfor langt under de uregulerte aktørenes. Som svar på spørsmålet om hvordan direkte markedsføring overfor spillere som ikke er i målgruppen for kanalisering kan begrenses, svarte Norsk Tipping at det er vanskelig å skille ut hvilke spillere som er i målgruppen for kanalisering. Norsk Tipping pekte på at dersom man kun skulle vurdere sport og kasinospillkunder for å være i målgruppen for kanalisering og direkte markedsføring, vil det innebære en risiko for at kanaliseringsgraden blir svekket.

Fremlagte oversikter viser at kostnader til reklamevisninger fra Norsk Tipping ble redusert fra 2016 til 2020. Også de totale markedsføringskostnadene er betydelig redusert i denne perioden.

I sin forklaring for lagmannsretten viste direktør Atle Hamar i Lotteri- og stiftelsestilsynet til at det var en massiv markedsføring fra Unibet i 2019. Han mente omfanget av Norsk Tippings markedsføring må ses i sammenheng med det høye markedsføringstrykket fra uregulerte aktører, som har medført behov for at Norsk Tipping markedsfører sine spill med sikte på kanalisering.

I 2019 bemerket Lotteri- og stiftelsestilsynet at Norsk Tipping i oktober 2018 hadde hatt en reklamekampanje for et gratis spill «Vekking fra Hamar». Dette ble markedsført i et par uker. Spillet ble lagt ned etter at tilsynet i 2019 oppfordret Norsk Tipping til å redusere nivået på premiene i gratiskonkurranser og sørge for at konkurransene ikke er utformet med tydelige pengespill-lignende egenskaper.

Lagmannsretten er enig med tingretten i at selv om Norsk Tipping har hatt en forholdsvis massiv markedsføring av spill og egen merkevare, har bevisførselen ikke vist at markedsføringen har gått ut over det som er nødvendig for å kanalisere forbukerne til tillatte spill. Lotteri- og stiftelsestilsynet har påpekt enkelte avvik i markedsføringen, som siden har blitt rettet opp. Etter lagmannsrettens syn kan ikke enkelte slike avvik medføre at enerettsmodellen ikke anses som konsistent. Det vil for øvrig ikke være mulig å beregne nøyaktig hvor omfattende markedsføringen av Norsk Tippings spill bør være for å sikre målsetningen om kanalisering best mulig. Gjennom tilsynsordningen og eierstyringen er Norsk Tippings markedsføring undergitt kontroll som skal sikre at markedsføringen ikke går ut over det tillatte formålet om kanalisering. Merknader fra tilsynet har ledet til at avvik i markedsføringen har blitt rettet. Lagmannsretten mener at staten gjennom bevisføringen har vist at kanalisering er og har vært målet for Norsk Tippings markedsføring, og at det er etablert rutiner for å sikre at markedsføringen begrenses til dette formålet.

Trannel har anført at endringer i Norsk Tippings markedsføring etter vedtakstidspunktet viser at det har skjedd en tilpasning, som igjen viser at det på vedtakstidspunktet ikke var en konsistent praktisering av enerettsmodellen. Lagmannsretten er ikke enig i dette. Lagmannsretten mener at endringene ikke har vært tilpasninger, men har vært begrunnet i hensynet til kanalisering.

Trannel har anført at hensynet til å bekjempe kriminalitet og å hindre at pengespill blir en kilde til privat profitt ikke kan påberopes som legitime formål, men at det eneste legitime formålet for enerettsmodellen må være å redusere spilleproblemer. Lagmannsretten finner ikke holdepunkter for at formålet med enerettsmodellen har vært å hindre at pengespill gir profitt til private aktører. Enerettsmodellen er først og fremst begrunnet i å hindre problemer med spilleavhengighet og å verne forbrukere mot å lide store tap på pengespill

ved å begrense og kontrollere spillelysten i befolkningen. I den aktuelle lovgivningens formålsbestemmelser kommer dette til uttrykk ved formuleringer om at loven tar sikte på å «forebygge negative konsekvenser av pengespill» (pengespilloven 1992 § 1 tredje ledd) og å «forebygge negative sosiale konsekvenser av lotterier» (lotteriloven 1995 § 1 a). At private aktører taper mulighet for profitt når pengespill er undergitt monopol, er en sidevirkning som ikke kan ses å være motiverende for enerettsmodellen. I forarbeidene til formålsbestemmelsen i pengespilloven 1992 § 1 tredje ledd, Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) s. 50, heter det at «et forsvarlig pengespilltilbud forutsetter at det tas hensyn til behovet for å forebygge negative sosiale konsekvenser som spilleavhengighet og spillrelatert kriminalitet». Som nevnt er det fastslått i flere tidligere rettsavgjørelser at den norske enerettsmodellen fremmer legitime formål. Det er for lagmannsretten noe uklart hva Trannel sikter til med anførselen om at hensynet til å bekjempe kriminalitet ikke er et legitimt formål. Trannel har vist til at selskapet mener det ikke er mulig å hvitvaske penger ved bruk av deres spill. Så lenge det å rette et spilltilbud mot Norge som Trannel har gjort, uansett ikke er tillatt for andre enn Norsk Tipping, og den norske enerettsmodellen fremmer legitime formål, er det etter lagmannsrettens syn uten betydning for vedtakens gyldighet hvorvidt det er mulig å hvitvaske penger ved bruk av Trannels spill.

Når det særlig gjelder Norsk Rikstoto, oppfatter lagmannsretten Trannels anførsel å være at Norsk Rikstotos virksomhet er ment å maksimere inntekter for hestesporten på en måte som er uforenlig med eneretten. Herunder er det vist til at Norsk Rikstoto viste manglende vilje til å innrette seg etter vilkår i konsesjonen om innføring av tapsgrenser.

Etter bevisførselen under ankeforhandlingen finner lagmannsretten det sannsynliggjort at formålet med Norsk Rikstotos virksomhet er å kanalisere spill på hester bort fra uregulerte aktører. Lotteri- og stiftelsestilsynet utfører jevnlig tilsyn med virksomheten. Herunder er det utarbeidet 19 tilsynsrapporter i perioden 2013–2022. Norsk Rikstoto er underlagt statlig kontroll, og det er oppstilt vilkår for deres konsesjon til å drive spill. Herunder gjelder det et krav om at spillere må være registrerte. Norsk Rikstotos inntekter ble redusert fra 1,24 milliarder kroner netto i 2017 til 990 millioner kroner netto i 2022. Samtidig med inntektsnedgangen skjedde det kanalisering av hestespill, slik at flere spillere kun spiller på hest hos Norsk Rikstoto.

Det er ført bevis for at det skjer markedsføring fra uregulerte aktører også innenfor spill på hest på nettsider på norsk. Dette skjer blant annet ved at det tilbys kopier av Norsk Rikstotos løp. De uregulerte aktørenes markedsføring innebærer at Norsk Rikstoto må kunne markedsføre sine spill av hensyn til kanalisering. Norsk Rikstoto er underlagt samme regler for markedsføring som Norsk Tipping. Hovedsaklig markedsfører Norsk Rikstoto V75, som er et lavrisikospill. I perioden fra 2019 til 2022 økte andelen spillere som utelukkende spiller på hest hos Norsk Rikstoto, og ikke hos andre aktører, fra 77 % til 88 %. Det er derfor vanskelig å se annet enn at markedsføringen har vært egnet til å oppnå formålet om kanalisering.

Etter konsesjonsvilkårene som gjaldt på vedtakstidspunktet, var det blant annet fastsatt tiltak for å forebygge, oppdage og reagere mot uheldig spilleadfærd, blant annet med særlige regler for spill i elektroniske kanaler. I konsesjonen som ble utstedt i oktober 2016 for årene 2017–2021 var det fastsatt at Norsk Rikstoto innen 1. januar 2019 skulle ha etablert en totalgrense for spill eller tap. På det tidspunktet gjaldt det allerede tapsgrenser som spillere kunne registrere for spill per dag, uke eller måned, men ikke en total tapsgrense. Det var også fastsatt at fra 1. januar 2018 skulle alt spill skje registrert. Spill som leveres på totalisatorbanen, der det er løp på den aktuelle bane samme dag, kunne likevel inntil videre skje uregistrert. I 2018 ble det ikke påvist avvik i Norsk Rikstotos etterlevelse av konsesjonskravene.

I Lotteri- og stiftelsestilsynets tilsynsrapport nr. 4 for 2018 fremgår det at det etter tilsynets vurdering var for tidlig å innføre totaltapsgrensen innen 2019, fordi Norsk Rikstoto ikke hadde tilstrekkelig kunnskap til å finne korrekt nivå for totalgrensen. Tilsynet anbefalte derfor at innføringen ble utsatt til 1. januar 2020, noe Landbruks- og matdepartementet sluttet seg til. Innføringen av totaltapsgrensen ble senere utsatt til 1. januar 2021 i påvente av en utredning av om hestespill skulle innlemmes i Norsk Tipping. Etter at det ble besluttet å ikke innlemme hestespill i Norsk Tipping, fortsatte utredningen av total tapsgrense, og slik grense ble innført fra 1. januar 2021. Tapsgrensen innebærer at ingen spiller skal kunne tape mer enn 20 000 kroner per måned over tid. Det var for øvrig svært få spillere som nådde en slik tapsgrense i årene før den ble innført. Ifølge vitnet Lene Sakkariasen fra Norsk Rikstoto gjaldt det ingen personer i 2018, to personer i 2019 og sju personer i 2020. Etter lagmannsrettens syn fremkommer det av bevisføringen at det var praktiske årsaker som medførte at innføringen av tapsgrensen ble utsatt. Det er ikke noe som tyder på at myndighetene tillot utsettelsen med det formål å sikre høyere inntekter til Norsk Rikstoto.

Etter lagmannsrettens syn er det ikke noe ved Norsk Rikstotos virksomhet som tilsier at Norsk Rikstotos adgang til å drive pengespill medfører at Norsk Tippings enerett ikke er konsistent, eller at Norsk Rikstotos virksomhet som sådan er i strid med EØS-retten.

Lagmannsretten finner heller ikke at eksistensen av et begrenset privat restmarked for pengespill, medfører at enerettsmodellen ikke er i samsvar med EØS-retten. Det heter i EFTA-domstolens dom i *Ladbrokes*-saken avsnitt 75:

«Det kan imidlertid ikke kreves at nasjonale myndigheter skal sette en stopper for samtlige pengespill tilbudt av samfunnsnyttige organisasjoner. At det aksepteres at slike organisasjoner får tilby visse pengespill i begrenset omfang, typisk i lokalmiljøet, utgjør en forstandig tilbakeholdenhet i bruken av lovforbud, som ikke på avgjørende vis undergraver det moralske standpunktet som dette hensynet er basert på. Samme skjønnsmargin må få anvendelse også med hensyn til bruk av private underentreprenører for slike spill.»

Det fremgår blant annet av EU-domstolens dom i *Stanley International Betting*-saken avsnitt 51 at det relevante spørsmålet er om staten for tillatte spill utenfor monopolen, fører en insentivpolitikk som «tilsiger at opfordre til deltagelse i andre hasardspill end dem, der er omfattet af enekoncessionsordningen, snarere end at redusere spillemulighetene og begrense aktivitetene på dette område på en sammenhengende og systematisk måte, således at formålet bestående i at forhindre incitamenter til overdrevent forbruk i tilknytning til spillevirksomhet og at bekjempe ludomani, som lå til grunn for indførelsen af enekoncessionsordningen, ikke længere effektivt kan forfølges ved hjælp af sidstnevnte».

Lagmannsretten finner ikke holdepunkter for at myndighetene fører en insentivpolitikk for det private restmarkedet i Norge som er til hinder for å oppnå formålet med Norsk Tippings enerett. Det private restmarkedet etter lotteriloven 1995 gjaldt mindre spill med lav risiko for spilleproblemer og lave innskudd for spillere. Lotterimarkedet var som hovedregel forbeholdt humanitære og samfunnsnyttige formål, og den aktuelle foreningen måtte ha lotteritillatelse. Staten fører kontroll med det private restmarkedet. Blant annet har det vært iverksatt tiltak for å redusere spillernes risiko ved spill på databingo.

Oppsummeringsvis har lagmannsretten kommet til at verken den norske enerettsmodellen som sådan eller praktiseringen av modellen på vedtakstidspunktet er i strid med EØS-avtalen artikkel 36 om tjenestefrihet.

#### *Spørsmålet om vedtakene hadde hjemmel i lov*

Kulturdepartementets vedtak 7. januar 2020 er truffet med hjemmel i pengespilloven 1992 § 2. Etter § 2 første ledd var det forbudt å formidle pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser og tallspill uten hjemmel i lov. Det fulgte av § 2 første ledd tredje punktum at som formidling av pengespill regnes også betalingsformidling av innsats og gevinst i slike pengespill. Det fulgte også av pengespilloven 1992 § 2 tredje ledd at markedsføring i enhver form («å innta i aviser eller tidsskrifter, utlegge for offentligheten eller på annen måte spre bekjentgjørelser») av utenlandske tallspill og pengespill ikke var tillatt. Departementet uttalte i klagevedtaket at så lenge Trannel retter sine nettsider mot Norge og dermed tilbyr sine tjenester her, formidler selskapet pengespill i strid med forbudet.

Trannels anførsel er at lovhjemlene ikke ga adgang til å blokkere passivt salg og tilgjengeliggjøring av spill i Norge.

Lagmannsretten finner det ikke tvilsomt at pengespilloven 1992 § 2 første ledd ga hjemmel for å treffe det aktuelle vedtaket mot Trannel. Begrepet «formidling» er vidt, og omfatter etter ordlyden også det å selge og gjøre spill tilgjengelig i Norge via en utenlandsk nettside. Også forarbeidene til pengespilloven og endringer av denne viser at loven var ment å rette seg også mot utenlandske aktører som tilbyr spill over internett. Det kan blant annet vises

til Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) s. 45–46. Den samme tolkningen følger av å sammenholde § 2 første og tredje ledd. Lagmannsretten er enig med tingretten i at det ikke fremstår som tvilsomt at Trannel hadde tilbud og reklame for sine pengespill som var rettet mot det norske markedet via internett og utenlandske TV-kanaler.

Lotterinemndas vedtak er truffet med hjemmel i lotteriloven 1995 § 6 første ledd, hvoretter det var forbudt å avholde lotteri uten tillatelse. Det fulgte også av § 11 at det var forbudt å drive markedsføring eller formidling av lotterier som ikke hadde tillatelse etter § 6.

Lagmannsretten finner det ikke tvilsomt at også forbudet i § 6 sammenholdt med § 11 omfattet det å tilby deltakelse til norske spillere over internett i spill som avholdes i utlandet. Det kan bl.a. vises til Ot.prp. nr. 58 (1993–94) s. 36, hvor det er uttalt at § 11 setter et klart forbud mot formidling av utenlandske lotterier som ikke har tillatelse.

#### *Spørsmålet om vedtakene var i strid med folkeretten*

Som nevnt foran, omfattet hjemlene for forbud mot å formidle pengespill og avholde lotterier uten tillatelse, også spill som ble tilbudt i Norge fra utenlandske aktører over internett. Lagmannsretten slutter seg til tingrettens begrunnelse for at forbud mot Trannels reklame og spilltilbud rettet mot Norge fra utlandet via internett, ikke er i strid med folkeretten, jf. tingrettens dom side 18, der det heter:

«Retten viser til at staten har jurisdiksjon for handlinger begått på norsk territorium eller som har virkning i norsk territorium (virkningsprinsippet), jfr. Ruud og Ulfstein; Innføring i folkerett (5. utg.), side 148. Om virkningsprinsippet for utenlandske spill heter det i NOU 2007:2 Lovtiltak mot datakriminalitet, side 144:

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 inntreffer.

Som 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.»

#### *Sakskostnader*

Anken har ikke ført frem. Etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd har ankemotparten krav på å få dekket sine sakskostnader for lagmannsretten. Lagmannsretten

finner at det ikke foreligger tungtveiende grunner som gjør det rimelig å gjøre unntak fra kostnadsansvaret etter § 20-2 tredje ledd.

Ankemotparten har krevet dekket sakskostnader med 739 200 kroner, som i sin helhet utgjør salær. Det er ikke fremsatt innvendinger mot oppgaven. Kostnadene anses nødvendige, jf. tvisteloven § 20-5 første ledd, og sakskostnadsansvaret fastsettes i samsvar med oppgaven.

Etter tvisteloven § 20-9 annet ledd legger lagmannsretten sitt resultat til grunn ved avgjørelsen av sakskostnader for tingretten. Ankemotparten har også for tingretten vunnet saken og har etter hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd krav på dekning av sine sakskostnader. Lagmannsretten finner at det heller ikke når det gjelder sakskostnadsansvaret for tingretten er grunnlag for å gjøre unntak fra ansvaret etter § 20-2 tredje ledd. Det gjøres ikke endring i tingrettens sakskostnadsavgjørelse.

Dommen er enstemmig.

Dommen er ikke avsagt innen lovens frist. Årsaken er ferieavvikling hos rettens medlemmer.



## **D o m s s l u t n i n g:**

1. Anken forkastes.
2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Trannel International Limited 739 200 – sjuhundreogtrettitusetohundre – kroner til staten v/Kultur- og likestillingsdepartementet innen to uker fra forkynningen av denne dommen.

Harald G. Nyhus

Vibeke Løvold

Anne-Mette Dyrnes

Dokument i samsvar med original:  
Eirik Hvaal Stenberg