



# «EØS-rettslige rammer for norsk pengespillpolitikk»

*av Ulrikke Holmøy*

*Liten masteroppgave i rettsvitenskap  
ved Universitetet i Tromsø  
Det juridiske fakultet  
Høsten 2010*

## Innhold

1.0 INNLEDNING .....	1
1.1 PRESENTASJON AV TEMA OG PROBLEMSTILLING .....	1
1.2 AVGRENSING .....	3
1.3 RETTSKILDER OG METODE .....	4
2.0 EØS-RETTENS RAMMER FOR MEDLEMSLANDENES PENGESPILLPOLITIKK .....	4
2.1 GENERELT OM EØ-DOMSTOLENS PRAKSIS OM PENGESPILLRESTRIKSJONER .....	4
2.2 GAMBELLI, PLACANICA OG LIGA PORTUGUESA .....	6
2.3 RESTRIKSJON .....	10
2.4 LEGITIME FORMÅL .....	12
2.5 FORHOLDSMESSIGHETSPRINSIPPET .....	17
2.5.1 EGNETHET .....	18
2.5.2 NØDVENDIGHET .....	20
2.6 FORHOLDSMESSIGHET I SNEVER FORSTAND .....	25
3.0 NORSK PENGESPILLPOLITIKK OG EØS-AVTALEN .....	26
3.1 PENGESPILLOVEN § 3, TOTALISATORLOVEN § 1 OG LOTTERILOVEN § 5 .....	26
3.1.1 RESTRIKSJON? .....	27
3.1.2 LEGITIMT FORMÅL? .....	27
3.1.3 FORHOLDSMESSIGHETSPRINSIPPET .....	33
3.1.3.1 EGNETHET .....	33
3.1.3.2 NØDVENDIGHET .....	36
3.1.4 FORHOLDSMESSIGHET I SNEVER FORSTAND .....	44
3.2 FORSKRIFT OM FORBUD MOT BETALINGSFORMIDLING FOR PENGESPILL SOM IKKE HAR NORSK TILLATELSE .....	46
3.2.1 ER ARTIKKEL 36 ANVENDELIG? .....	46
3.2.2 FORELIGGER DET EN RESTRIKSJON? .....	48
3.2.3 LEGITIMT FORMÅL? .....	50
3.2.4 FORHOLDSMESSIGHETSPRINSIPPET .....	52
3.2.4.1 EGNETHET .....	52
3.2.4.2 NØDVENDIGHET .....	54
3.2.5 FORHOLDSMESSIGHET I SNEVER FORSTAND .....	58
4.0 AVSLUTNING .....	58
KILDER .....	60

*«The urge to gamble is so universal and its practice is so pleasurable, that I assume it must be evil»*

- Heywood Brown, amerikansk journalist og politiker

## 1.0 INNLEDNING

### 1.1 PRESENTASJON AV TEMA OG PROBLEMSTILLING

Pengespillsektoren har tradisjonelt sett vært gjenstand for omfattende reguleringer, både i norsk og europeisk målestokk. Pengespillvirksomhet er noe spesielt sammenholdt med øvrige markedssektorer ved at det oppfattes som et nullsumspill. Det vil si at det skaper ingen verdier i tradisjonell forstand, og den ene sin gevinst er en annen sitt tap. Det er allment kjent at denne type aktivitet også skaper fare for avhengighet, og kan være lett å utnytte i forbindelse med kriminalitet.

Utgangspunktet etter norsk rett er at pengespill uten hjemmel i lov er ulovlig etter lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespilloven) § 2. Lovgiver har også valgt å regulere pengespillpolitikken i et bredt register av forskrifter med hjemmel i pengespilloven, totalisatorloven<sup>1</sup> og lotteriloven<sup>2</sup>. Brudd på bestemmelsene medfører inntil 1 års fengsel, jf. strl. §§ 298 og 299.<sup>3</sup>

Ettersom pengespillsektoren omfattende regulert, har det ved flere anledninger blitt stilt spørsmålstegn ved foreneligheten med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. EØS-avtalen oppstiller rammer for hvilke inngrep statene kan gjøre i markedet. Norge har gjennom lov nr. 109/1992 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven), gjort EØS-avtalens hoveddel til formell norsk lov. Avtalen beskytter det som tradisjonelt sett er betegnet som «de fire friheter», og omfatter tjenester, kapital, varer og personer mellom statene som er part i EØS-avtalen.<sup>4</sup> Spørsmålet er hvilket rom avtalen gir statene for å regulere og innskrenke privates mulighet til å delta i og tilby pengespill. Gjennom EØS-loven § 2 er norske bestemmelser som tjener til å oppfylle våre forpliktelser etter EØS-avtalen gitt forrang i tilfelle konflikt med andre bestemmelser.

---

<sup>1</sup> Lov 1. juli nr. 3 1927 om veddemål ved totalisator (totalisatorloven)

<sup>2</sup> Lov 24. februar nr. nr. 11 1995 om lotterier m.v. (lotteriloven)

<sup>3</sup> Lov 22. mai nr. 10 1902 Almindelig borgerlig Straffelov (strl)

<sup>4</sup> De 27 EU-statene og de 3 EFTA-statene Norge, Island og Liechtenstein.

Pengespill eller hasardspill har til alle tider vært ansett som både et sosialt og moralsk problem. Dette har ført til at de enkelte lands lovgivningsmyndigheter helt siden 1700-tallet har funnet det nødvendig med reguleringer. Spesielt var Frankrike et foregangsland.<sup>5</sup>

Først rundt 1935 fikk vi en omfattende offentlig debatt omkring organisert pengespill i Norge. Den gangen var det spill på idrett som var omdiskutert, og opprettelsen av Norsk Tipping ble et faktum i 1946. Staten og Norges Idrettsforbund eide hver 40 % av stiftelsen, og Norges Fotballforbund eide 20 %. Omsetningen første året var på hele 37 millioner kroner. I 1958 hadde omsetningen økt til 96 millioner kroner, og i 1979 passerte årsumsetningen én milliard kroner.<sup>6</sup>

Ved innføringen av Lotto i 1986 økte omsetningen med ytterligere én milliard, og var på over to milliarder kroner. Spill online ble delvis introdusert allerede i 1992. Fra 1993 ble Norsk Tipping et heleid, statlig selskap. Samtidig ble også Oddsen og Viking-lotto introdusert. I 1994 ble det Norske Pengeatteri overtatt av Norsk Tipping. Det Norske Pengeatteri hadde da eksistert siden 1913, og hadde vært avholdt i regi av Nordlandsbanken. I årene etter dette ble nye spill som Extra, Joker og Keno lansert.<sup>7</sup>

De forskjellige restriksjonene på pengespill har på grunn av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, vært gjenstand for rettslig prøving i både Rt. 2007 s. 1003 og TOSLO-2004-91873. I begge avgjørelsene kom retten til at norske pengespillreguleringer var i tråd med EØS-lovens regler om fri flyt av tjenester og kapital, samt etableringsretten. Det er i tiden etter dette avsagt flere dommer av EU-domstolen som flytter på rammene for statenes adgang til å regulere pengespillområdet, gjennomgående til fordel for statene.

Målet med oppgaven er å gi en helhetlig redegjørelse for EØS-rettens rammer for regulering av pengespillpolitikk i norsk rett. På bakgrunn av dette vil jeg vurdere om gjeldende norsk regelverk om pengespill er innenfor disse rammene, med fokus på problemstillinger hvor det ut ifra EØS-retten kan diskuteres om norsk pengespillregulering står seg. Tingrettens dom vil være særlig relevant ettersom det er den eneste avgjørelsen som behandler de viktigste

---

<sup>5</sup> Anne Beate Maurseth, «Spillet århundre», *Arr – idéhistorisk tidsskrift*, 2006 nr. 1  
[http://www.arrveg.com/arkiv/20061/20061\\_maurseth.htm](http://www.arrveg.com/arkiv/20061/20061_maurseth.htm)

<sup>6</sup> [https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om\\_norsk\\_tipping/historie](https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om_norsk_tipping/historie)

<sup>7</sup> *Ibid*

pengespillreguleringene i norsk rett. Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i denne dommen ved en EØS-rettslig vurdering av det norske regelverket selv om tingrettspraksis har relativt beskjeden rettskildevikt.

Det foreligger omfattende rettspraksis fra EU-domstolen på området, samt to avgjørelser fra EFTA-domstolen.<sup>8</sup> Det er denne praksisen som til sammen definerer de nærmere rammene for EØS-statenes adgang til å regulere pengespillmarkedet. Det skyldes at de aktuelle bestemmelsene i EØS-avtalen gir lite konkret veiledning for hva som rammes, og i hvilken grad unntak får anvendelse.

Tingrettens avgjørelse vil vurderes ut ifra EU-domstolens avgjørelser vedrørende pengespillreguleringer, og med utgangspunkt i EFTA-domstolens svar i *Ladbrokes-saken*.<sup>9</sup> Ny forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse<sup>10</sup> vil bli viet særlig oppmerksomhet ettersom den ikke har vært gjenstand for rettslig prøving ennå, og det kan stilles spørsmål ved om denne er i overensstemmelse med EØS-avtalen.

## 1.2 AVGRENSING

I tillegg til Norsk Tipping utøves pengespillvirksomhet i Norge av Norsk Rikstoto.<sup>11</sup> Norsk Rikstoto som privat aktør med tillatelse til å drive pengespill vil ikke problematiseres. Heller ikke vil Norsk Tippings utvikling av nye spill og markedsføring bli problematisert særskilt, men kun bli nevnt hvor det er nødvendig for den øvrige drøftelsen. Foruten det som er nødvendig for fremstillingen, vil heller ikke EØS-rettslige spørsmål av mer generell karakter problematiseres.

Øvrige forskrifter gitt i medhold av de lovfestede pengespillreguleringene vil heller ikke bli drøftet av hensyn til oppgavens begrensede omfang.

---

<sup>8</sup> Sak E-1/06 *EFTA Surveillance Authority v The Kingdom of Norway* (ennå ikke i EFTA Ct. rep.) og sak E-3/06, *Ladbrokes mot The Government of Norway, Ministry of Culture and Church Affairs and Ministry of Agriculture and Food* (ennå ikke i EFTA Ct. rep.)

<sup>9</sup> Sak E-3/06, *Ladbrokes*

<sup>10</sup> Forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse nr. 184/2010 (trådte i kraft 1. juni 2010)

<sup>11</sup> Driver spill på hesteveddeløp.

### 1.3 RETTSKILDER OG METODE

Først vil jeg gjøre rede for noen av EU-domstolens viktigste saker som berører pengespillreguleringer. Jeg vil her prøve å trekke ut de generelle linjene og tolkningsmomentene som tjener som rammer for statene. Ettersom dette konstituerer de ytre grensene for norske reguleringer er det naturlig å starte her. Ettersom tingrettens og Høyesteretts konklusjoner besvarer spørsmål som gjelder norsk pengespillpolitikk generelt, vil forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse, vurderes til slutt.

EU-domstolens avgjørelser vil derfor få stor plass i oppgaven. I vurderingen vil ikke norske forarbeider og ordlyd få like stor betydning som ellers ved norsk rettsanvendelse. Årsaken er at disse er av mindre betydning i forbindelse med vurderingstemaet. Dette vil jeg komme tilbake til under hoveddelen. Selvfølgelig vil norsk rettspraksis som foreligger bli benyttet for å analysere problemstillingen.

Det finnes lite norsk litteratur om fremstillingens tema. Halvor Manshaus har skrevet boka «*Private pengespill på internett*».<sup>12</sup> Boka tar imidlertid sikte på terminologien og vilkårene for å få tillatelse til å drive pengespill og lotterier, og berører ikke forholdet til EØS-retten.

Innenfor EØS-retten finnes det en lang rekke litteraturkilder, men ingen av disse problematiserer særskilt norske pengespillreguleringers samsvar med EØS-avtalen. Det finnes imidlertid enkelte juridiske artikler i tidsskrift som helt eller delvis berører problemstillingen.<sup>13</sup> Disse tar imidlertid ikke sikte på å vurdere norsk pengespillpolitikk opp mot EØS-avtalens generelle rammer, men redegjør for rammene i samsvar med en konkret sak fra EU-domstolen.

## 2.0 EØS-RETTENS RAMMER FOR MEDLEMSLANDENES PENGESPILLPOLITIKK

### 2.1 GENERELT OM EU-DOMSTOLENS PRAKSIS OM PENGESPILLRESTRIKSJONER

---

<sup>12</sup> Halvor Manshaus, «*Private pengespill på internett*», Oslo 1997

<sup>13</sup> F.eks. Peter Dyrberg, Per Andreas Bjørgan og Niels Fenger, «EF-domstolens og EFTA-domstolens praksis i 2005-2007» *Lov og Rett*, 2008 s. 261-325 (på s. 278)

EU-domstolen avgjør prejudisielle spørsmål fra nasjonale domstoler i medlemslandene.

Disse er forpliktet etter art. 267 i Traktaten om Den europeiske unions virkemåte («TEUV»)<sup>14</sup> til å forelegge domstolen tolkingsspørsmål som berører EU-retten.<sup>15</sup>

Subsumsjonen må foretas av medlemsstatenes egne domstoler. Grensen mellom subsumsjon og tolkning er ikke alltid skarp, og EU-domstolens avgjørelser kan tidvis være så konkret at den i realiteten har foretatt subsumsjonen. Tilsvarende kan nasjonale domstoler i Norge, Island og Liechtenstein forelegge prejudisielle spørsmål for EFTA-domstolen vedrørende tolkning av EØS-avtalen.<sup>16</sup>

EU-domstolen behandler et stadig økende antall saker vedrørende pengespillproblematikk. Spørsmålene domstolen har behandlet har hovedsaklig vært knyttet til rekkevidden av TEUV art.49 (tidl. art. 43) og art.56 (tidl. art.49) som regulerer henholdsvis etableringsretten og fri flyt av tjenester. I tillegg har fri flyt av kapital etter art. 63 (tidl. art. 56) vært problematisert i enkelte av avgjørelsene. I det følgende vil jeg gjennomgående referere til traktens bestemmelser etter ny artikkelnummerering i TEUV.

Om forholdet til EØS vises det til at TEUV artikler 49 og 56 er så godt som likelydende med EØS-avtalens artikler 31 og 36.

ODA art. 3 nr. 2 sier:

*«EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen skal gjennom fortolkningen og anvendelsen av EØS-avtalen og denne avtale ta **tilbørlig hensyn til de prinsipper som er fastlagt gjennom relevante rettsavgjørelser** som De europeiske fellesskaps domstol har truffet etter undertegningen av avtalen og som **berører fortolkningen av EØS-avtalen** eller av regler i traktaten om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskap ... **så langt de i sitt materielle innhold er identiske med bestemmelsen i EØS-avtalen**... [min utheving]»*

---

<sup>14</sup> Tidligere artikkel 234 i EF-traktaten.

<sup>15</sup> Traktaten om Den europeiske unions virkeområde av 13. desember 2007 (Lisboa-traktaten, heretter TEUV)

<sup>16</sup> Jf. artikkel 34 i Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol ("ODA").



Artikkelen må anses å være et uttrykk for homogenitetsmålsetningen innen EØS-området. Det er naturlig å forstå ordlyden slik at hvor EFTA-domstolen tolker bestemmelser om grunnfrihetene etter avtalen, er EU-domstolens fastlagte prinsipper å anse som en tungtveiende rettskilde.

Ved norsk rettsanvendelse har både EU-domstolens avgjørelser og EFTA-domstolens rettskildemessig vekt. Vår forpliktelse gjennom ODA, medfører naturligvis at EFTA-domstolens avgjørelser veier tyngst. Høyesterett har uttalt at rådgivende uttalelser fra EFTA-domstolen, skal tillegges «*vesentlig vekt*».<sup>17</sup>

Om EU-domstolens avgjørelser som norsk rettskilde, uttalte Høyesterett i Finanger II:<sup>18</sup>

*«Etter mitt syn tilsier hensynene bak erstatningsansvaret innen EØS at dette har samme omfang og ligger på samme nivå som ansvaret innen EF. **EF-domstolens avgjørelser på dette området har dermed betydelig interesse.** [min utheving]»*

De samme hensyn i tilknytning til fri flyt av tjenester og kapital, samt etableringsretten, må også sies å bygge samme hensyn i samme omfang som innen EU. Noe som i praksis ikke kan gi seg utslag i store forskjeller mellom EFTA-landene og det øvrige EØS-området. Spesielt må dette gjelde ettersom det knytter seg til de grunnleggende friheter som avtalen skal sikre. Derfor er EU-domstolens praksis av «betydelig interesse» for problemstillingen i relasjon til rammene for norsk pengespillpolitikk.

## 2.2 GAMBELLI, PLACANICA OG LIGA PORTUGUESA

Det foreligger i pengespillsammenheng seks svært viktige avgjørelser fra EU-domstolen. Dette er *Läärä*<sup>19</sup>, *Zenatti*<sup>20</sup>, *Schindler*<sup>21</sup>, *Gambelli*<sup>22</sup>, *Placanica*<sup>23</sup> og *Liga Portuguesa*.<sup>24</sup> I

---

<sup>17</sup> Rt. 2000 s. 1811 på s. 1820 (Finanger I)

<sup>18</sup> Rt. 2005 s. 1365, avsnitt 58 (Finanger II)

<sup>19</sup> Sak C- 124/97, *Läärä m. fl. mot Kihlakunnansyyttäjä og den finske stat*, Sml. 1999 I-06067 (*Läärä*)

<sup>20</sup> Sak C-67/98, *Questore di Verona mot Diego Zenatti*, Sml. 1999 I-07289 (*Zenatti*)

<sup>21</sup> Sak C-275/92, *Her Majesty's Customs and Excise mot Gerhart Schindler og Jörg Schindler*, Sml. 1994 I-01039 (*Schindler*)

<sup>22</sup> Forente saker C-243/01, C-338/04, C-359/04 og C-360/04, *Italia mot Gambelli m. fl.*, Judgment of November 6 2003, Grand Chamber (ennå ikke i sml.) (*Gambelli*)

tillegg er det avsagt en rekke nyere dommer etter fremstillingen ble påbegynt. I det følgende vil *Gambelli*, *Placanica* og *Liga Portuguesa* bli inngående behandlet, med henvisninger til andre avgjørelser av betydning for fremstillingen. Valget falt naturlig på disse avgjørelsene ettersom de illustrerer de viktigste retningslinjer som domstolen har gitt for medlemsstatens adgang til å regulere pengespillsektoren.

*Gambelli* gjaldt italienske mellomledd som drev innsamling av veddemål fra italienske spillere i forbindelse med sportsarrangementer, på vegne av Stanley International Betting Ltd (Stanley). Stanley hadde sin pengespillvirksomhet i England. Mellomleddene sto for all kommunikasjon og betalingsformidling mellom spillerne og Stanley.

Italienske myndigheter mente at virksomheten var i strid med nasjonal lovgivning som ga CONI (den italienske nasjonale olympiske komité) kompetanse til å dele ut lisenser for pengespilldrift. Brudd på reglene kunne medføre straff i form av bøter og fengsel.

Spørsmålet for EU-domstolen var om den italienske lovgivningen, med hensyn til av alvorligheten av forbudet, straffesanksjonene som gjorde det vanskelig for lovlig opprettede pengespillforetak å drive pengespill i Italia og viktigheten av den offentlige interesse italienske myndigheter søker å ivareta, var forholdsmessig sett i sammenheng med graden av inngrep i etableringsretten og fri flyt av tjenester.

Det stiltes også spørsmål om den særlig restriktive lovgivningen var forenelig med et stadig økende spilltilbud fra monopolinnehaver selv, for å oppnå inntekter gjennom skatt.

Spørsmålet var videre om artiklene 49 og 56 vedrørende etableringsretten og fri flyt av tjenester på den ene siden var forenelige med nasjonal lovgivning som forbyr og straffesanksjonerer, aktiviteter som innsamling, mottakelse, booking og videreformidling av innsatsbeløp, spesielt med tanke på sportsbegivenheter, med mindre de krav i forbindelse med konsesjon og autorisasjon foreskrevet ved nasjonal lov er etterlevd.

---

<sup>23</sup> Forente saker C-338/04, C-359/04 og C-360/04, *Italia mot Placanica m. fl.*, Judgment of 6 March 2007, Grand Chamber (ennå ikke i sml.) (*Placanica*)

<sup>24</sup> Sak C-42/07, *Liga Portuguesa og Bwin International Ltd mot Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, Judgment of 8 September 2009 (ennå ikke i sml.) (*Liga Portuguesa*)

Også *Placanica* gjaldt italienske pengespillreguleringer. Etter det italienske regelverket er såkalte «sjansespill» underlagt et lisenssystem. For å kunne oppnå lisens hos CONI, måtte søkerne oppfylle visse krav. Bl.a. må selskapenes eierforhold være gjennomsiktede, altså måtte den enkelte eier kunne identifiseres, også hvor eier var et selskap. Dette utelukket utenlandske børsnoterte selskaper.

Lisensene ble tildelt gjennom anbudsrunder. Ved lov av desember 2002 ble dette endret slik at alle selskaper hadde anledning til å søke om lisenser, uten hensyn til eierform. Etter innvilgelse av lisens, var det også påkrevd med polititillatelse. Overtredelse av reglene kunne medføre straff i form av bøter og fengsel.

I en nasjonal dom<sup>25</sup> kom den italienske høyesterett til at lisensinnehavernes stadige ekspandering innenfor pengespill vanskelig kunne rettferdiggjøre restriksjonene. Den italienske domstolen stilte spørsmålstegn ved sammenhengen ved at lisensinnehaverne stadig utviklet nye spill, mens Italia ønsket å redusere spillemulighetene ved lisenssystemet. Domstolen fant likevel at dette kunne begrunnes i kanalisering.

Den italienske domstolen kom til at de tidligere bestemmelser om eierforhold som hindret børsnoterte selskaper i å ta del i anbudsrunder ikke var i samsvar med EU-retten, fordi den var diskriminerende overfor ikke-italienske selskaper.

Spørsmålet til EU-domstolen i *Placanica* var om artiklene 49 (tidl. art. 43) og 56 (tidl. art. 49) var forenelige med at Italia tildelte lisenser på bakgrunn av gamle anbudsregler som utelukket utenlandske operatører, at de ikke opphevet lisensene som var tildelt på grunnlag av gamle regler som ble funnet å være i strid med EU-retten, samt straffeforfulgte nye anbudssøkere for å ha brutt regler som var uforenelige med EU-rettens prinsipper.

*Liga Portuguesa* omhandler portugisiske pengespillrestriksjoner. Etter portugisisk rett er hovedregelen at pengespill er ulovlig. Staten har likevel gitt seg selv eller spesielle organer

---

<sup>25</sup> Corte suprema di cassazione No 111/04 av 26.4.2004, *Gesualdi*

kompetanse til å gi tillatelse til pengespill. Systemet omfatter alle former for pengespill, og det er kun Santa Casa som er innvilget tillatelse, og alle sider ved virksomheten er regulert.

Santa Casa fikk i 2003 monopol på å tilby pengespill over internett gjennom et forbud mot andre aktører. Inntektene fordeltes mellom Santa Casa selv og sosiale institusjoner i allmennhetens interesse.

Bwin er et pengespillselskap som ikke hadde noen virksomhet etablert i Portugal, men hadde lokaler i Nederland, men tilbydde pengespill over internett i Portugal.

Bwin hadde noe større tilbud enn Santa Casa. De tilbydde bl.a. kasinospill, poker og realtime-spill i tillegg til de typer spill som Santa Casa også besørget.

Realtime innebærer at det spilles direkte mens et arrangement avholdes. Eksempelvis kan en spiller satse penger på en fotballkamp mens den spilles. Dette til forskjell fra vanlige onlinespill, hvor spillebeløpet må overføres og registreres i forkant av det arrangement spilleren ønsker å vedde på.

Liga og Bwin inngikk i 2005 en sponsoravtale, som medførte at Bwin ble førstedivisjonens hovedsponsor, og ligaen skiftet navn fra Super Liga til Liga betandwin.com. Spillerdraktene fikk deretter ny logo med link til Bwins internettside hvor de enkelte spillene kunne finnes.

Liga er betegnelsen på en juridisk person som organiserer den portugisiske fotballseriens førstedivisjon.

Både Liga og Bwin ble ilagt bøter for å ha promotert, organisert og operert spill via internett, som var underlagt Santa Casas eksklusive myndighet.

Den portugisiske domstolen spurte EU-domstolen om foreneligheten mellom fri flyt av tjenester (art. 56) og kapital (art. 63) samt etableringsretten (art. 49) og monopolvirksomhet, og forbudet mot å tilby tjenester for virksomheter som ikke er etablert i medlemsstaten.

Det andre spørsmålet problematiserer lovgivningen som gir monopol, og utvidelsen av monolet til å gjelde hele landet, i tillegg til internett og EU-rettens fri flyt av kapital, tjenester og etableringsretten.

### 2.3 RESTRIKSJON

Det første domstolen tok stilling til i sakene, var hvorvidt de omstridte bestemmelser utgjorde en «restriksjon».

I saken *Gambelli* konkluderte domstolen helt generelt i forbindelse med etableringsretten:<sup>26</sup>

*«Where a company established in a Member State ... pursues the activity of collecting bets through the intermediary of an organisation of agencies established in another Member State ... any restrictions on the activities of those agencies constitute obstacles to the freedom of establishment.»*

Dette må forstås slik at *en hver* lovbestemmelse eller annen rettsakt fra en medlemsstat som hindrer eller vanskeliggjør at et foretak kan samle inn veddemål gjennom et mellomledd etablert i en annen stat, vil utgjøre et inngrep i etableringsretten. Det er nærliggende å tolke uttalelsen slik at det skal lite til for at det foreligger en restriksjon.

Videre uttalte EU-domstolen at selv om det var få utenlandske operatører innenfor pengespillsektoren, kunne dette tilskrives de italienske anbudsreglene som gjorde det tilnærmet umulig for utenlandske kommersielle selskap å få lisens. Disse reglene utgjorde et hinder for etableringsretten, selv om disse restriksjonene gjaldt alle kommersielle selskaper som var interesserte i lisens, og som ble behandlet likt, uavhengig om de var italienske eller ikke.<sup>27</sup> Det avgjørende må etter dette sies å være hvordan restriksjonene gir seg utslag i praksis, og ikke om de ut ifra ordlyden behandler alle aktører likt.

I forbindelse med spørsmålet om fri flyt av tjenester sa domstolen i *Gambelli* at friheten ikke bare omfatter retten til å tilby tjenester, men også å motta slike.<sup>28</sup> Eksempelvis vil dette bety at jeg som pokerspiller kan påberope meg fri flyt av tjenester dersom staten vedtar bestemmelser som hindrer eller vanskeliggjør min mulighet til å spille internettpoker. Mottaker er dermed også rettighetssubjekt. Det ble vektlagt at brudd på forbudet medførte straffesanksjoner ved deltakelse i pengespill organisert i andre medlemsstater enn der spilleren selv var etablert, og

---

<sup>26</sup> *Gambelli* (avsnitt 46)

<sup>27</sup> *Op. cit.* avsnitt 48

<sup>28</sup> *Op. cit.* avsnitt 55

derfor utgjorde en restriksjon på retten til å levere tjenester.<sup>29</sup> Altså er den enkelte person som spiller online-spill også utsatt for en restriksjon på fri flyt av tjenester.

*Gambelli* gjaldt de italienske mellomledd. Forbudet utgjorde en hindring for at disse fritt skulle få levere tjenester, og det var like fullt en restriksjon selv om mellomleddene var i samme medlemsstat som tjenestens mottaker.<sup>30</sup>

Det italienske forbudet ble dermed funnet å være en restriksjon på etableringsretten og fri flyt av tjenester etter artiklene 49 og 56. Resultatet ble følgelig det samme i *Placanica* ettersom det til dels gjaldt samme restriksjoner.<sup>31</sup>

Før domstolen svarte på de nevnte spørsmål i *Liga Portuguesa*, drøftet den hvorvidt de anførte bestemmelsene var anvendelige.

Art. 49 gir en virksomhet rett til å etablere seg i en annen EØS-stat. Ettersom Bwin bare tilbød tjenester over internett og ikke hadde etablert lokaler i Portugal, var bestemmelsen ikke anvendelig.

I forbindelse med anvendeligheten av art. 63 om fri flyt av kapital, kom EU-domstolen til at restriksjoner på fri flyt av tjenester vil ha en uunngåelig effekt på fri flyt av kapital. Hvor spørsmålet berører flere av de fire friheter, vil domstolen bare vurdere spørsmålet ut ifra én av bestemmelsene. Det er opp til de nasjonale domstoler å vurdere de andre restriksjonene i tilknytning til andre artikler i henhold til dette svaret. Domstolen vurderte derfor bare restriksjonene under fri flyt av tjenester (art 56).

Deretter slås det kort fast at art. 56 skal sikre at det ikke settes restriksjoner på friheten til å levere tjenester, uavhengig om dette skjer uten forskjellsbehandling mellom utenlandske og innenlandske aktører, når disse restriksjonene er egnet til å forby, hindre eller gjøre aktiviteten mindre fordelaktig for en virksomhet etablert i en annen medlemsstat.<sup>32</sup> Således må det være klart at lovgivningen utgjør en restriksjon på art. 56.

---

<sup>29</sup> *Op. cit.* avsnitt 57

<sup>30</sup> *Gambelli* (avsnitt 58)

<sup>31</sup> *Placanica* (avsnitt 43-44)

<sup>32</sup> *Liga Portuguesa* (avsnitt 51)

Hva som anses som fri flyt av tjenester er også behandlet i *Schindler*. Her heter det at avertering i forbindelse med pengespill og lotteri i en medlemsstat, for deltakelse i disse som er etablert i en annen medlemsstat, anses som tjeneste.<sup>33</sup> Etter en analogi kom domstolen i *Gambelli* frem til at dette også måtte gjelde hvor det gjøres mulig for borgere i én medlemsstat å ta del i pengespill som er organisert i en annen medlemsstat, selv om sportsarrangementet avholdes annen medlemsstat enn den spilleren selv bor i.<sup>34</sup>

Dette må innebære at en hver form for pengespill som tilbys av selskaper etablert i EØS-området vil omfattes av art. 56. Med andre ord favner begrepet vidt, og et hvert spill arrangert i EU-statene nyter som utgangspunkt godt av bestemmelsen om fri flyt av tjenester. Alle restriksjoner på denne adgangen vil være å anse som en restriksjon på art. 56. Ut ifra uttalelsen i *Gambelli*<sup>35</sup> er det derfor vanskelig å tenke seg hvilke sjanse- eller pengespill som faller utenfor denne definisjonen. Dermed ble konklusjonen i *Liga Portuguesa* den samme.

#### 2.4 LEGITIME FORMÅL

Art. 52 (tidl. art. 46) gjør unntak fra reglene om de fire friheter. Restriksjoner kan være lovlig dersom de er begrunnet i hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen. EU-domstolen har i sin praksis utfylt katalogen av hvilke hensyn som kan begrunne unntak.

Formålet må ikke nødvendigvis være det samme som hensynet det søker å ivareta. Formålet kan eksempelvis være å halvere omsetningen innenfor pengespillsektoren, mens hensynet bak kan være den offentlige orden eller forbrukervernhensyn. Formålene bak de enkelte restriksjoner beror på en samlet vurdering. De behandles ikke hver for seg.<sup>36</sup>

For å være legitime må pengespillrestriksjoner være i tråd med art. 52 eller være begrunnet i et tvingende allment hensyn anerkjent av EU-domstolen.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> *Schindler* (avsnitt 37)

<sup>34</sup> *Gambelli* (avsnitt 52)

<sup>35</sup> *Op. cit.* avsnitt 46

<sup>36</sup> Se f.eks. *Schindler* (avsnitt 58)

<sup>37</sup> *Gambelli* (avsnitt 60)

Italienske myndigheter har i *Gambelli* anført at formålet bak restriksjonene er å forhindre kriminalitet for å beskytte forbrukeren, samt redusere spillemulighetene for den enkelte ettersom pengespill kan få skadelige konsekvenser for individet og samfunnet.

EU-domstolen vurderer ikke de enkelte formål, men fastslår at restriksjonene må reflektere et genuint ønske om å redusere spillemulighetene, ettersom Italia har anført dette som formål. Dersom pengespillpolitikken går på tvers av dette, vil konklusjonen bli at det reelle formålet for restriksjonen ikke er å redusere spillemulighetene.<sup>38</sup>

Videre uttales det at finansiering av sosiale aktiviteter kan ikke utgjøre det virkelige formålet, men kun være en tilfeldig fordel.<sup>39</sup> Dette betyr at finansiering av slike aktiviteter ikke anses som et tvingende allment hensyn.<sup>40</sup>

Likevel kan ikke formålet om å finansiere sosiale aktiviteter i seg selv utelukke at restriksjonen er lovlig. Derfor har domstolen godtatt at staten kan bruke inntekter fra pengespill til å finansiere sosiale goder eller tjenester *såfremt* dette er en tilfeldig fordel.<sup>41</sup>

Det avgjørende er derfor ikke hva staten anfører som formål, eller hva som fremkommer av eksempelvis forarbeider. Det som vurderes i forbindelse med formålet er således hvilke hensyn lovgivningen virkelig reflekterer.

Som nevnt i innledningen under pkt. 1.3, vil ikke forarbeider og ordlyd ha like stor betydning som ellers ved norsk rettsanvendelse. Det avgjørende er hvordan restriksjonene fungerer i praksis, og beror på en vurdering av pengespillpolitikken som et hele.

Dette kan spesielt problematiseres hvor statlige monopol stadig ekspanderer og utvikler nye pengespilltilbud. Dersom staten begrunner monopolet i hensynet til spilleavhengighet, vil argumentasjonen falle på sin egen urimelighet hvis det samtidig utvikles nye avhengighetsskapende spill fra dennes side. Skulle staten likevel bare begrunne restriksjonene i at den søker å bekjempe kriminalitet, vil det være mindre betenkelig at staten selv stiller med

---

<sup>38</sup> *Gambelli*, (avsnitt 62)

<sup>39</sup> *Ibid*

<sup>40</sup> *Zenatti* (avsnitt 36)

<sup>41</sup> *Ibid*



stadig oppdaterte og nye pengespill. Det må derfor være nærliggende å anta at i disse situasjonene vil formålet om kriminalitetsbekjempelse, bli godtatt som reelt.

Det vises også til at EU-domstolen tidligere har anerkjent at forbrukerbeskyttelse, bekjempelse av svindel og oppfordring til pengesløseri samt behovet for å opprette den generelle offentlige orden som tvingende allmenne hensyn.<sup>42</sup>

I *Placanica* er samme formål som i *Gambelli* anført for pengespillsystemet. EU-domstolen gir samme anvisning for formålsvurderingen som i *Gambelli*.<sup>43</sup>

Portugal hadde i *Liga Portuguesa* anført at formålet bak enerettssystemet var kriminalitetsbekjempelse, og mer spesifikt forbrukerbeskyttelse ved å forhindre svindel fra spilletilbydernes side, da spesielt med tanke på internettspill. EU-domstolen går ikke nærmere inn på formålsvurderingen, men konstaterer at kriminalitetsbekjempelse anses som et tvingende allment hensyn.<sup>44</sup>

I *Sjöberg og Gerdin* godtok EU-domstolen at å forhindre privat profitt kan være et lovlig formål på bakgrunn av moralske verdier.<sup>45</sup> Imidlertid må det ut ifra den nevnte saken innfortolkes et krav om at for at formålet om å forhindre profitt på moralsk grunnlag skal være reelt, må medlemsstatens pengespillpolitikk gjenspeile den moralske betenkeligheten.<sup>46</sup> Kommersielle aktører som søker fortjeneste på å tilby pengespill, vil sannsynligvis også føre til et hurtigvoksende tilbud av farlige og avhengighetsskapende spill.

Det må også kunne tenkes at restriksjoner kan forsvares ut ifra hensynet til folkehelsen. Spilleavhengighet har helt siden 80-tallet vært anerkjent som sykdom, og kan således ha svært negative konsekvenser for individet.<sup>47</sup> Utbredt spilleavhengighet er også en sannsynlig mulighet dersom pengespillmarkedet kan operere uten restriksjoner.

---

<sup>42</sup> *Gambelli* (avsnitt 67)

<sup>43</sup> *Placanica* (avsnitt 62)

<sup>44</sup> *Liga Portuguesa* (avsnitt 63)

<sup>45</sup> Sak C-447/08, *Sverige mot Otto Sjöberg og Anders Gerdin*, Judgment og 8 July 2010, Fourth Chamber (ennå ikke i sml.) (*Sjöberg og Gerdin*) (avsnitt 42)

<sup>46</sup> *Op. cit.* avsnitt 44

<sup>47</sup> [https://home.bwin.com/no/page.aspx?view=aboutus&path=%2FrespGaming%2FProtection\\_Help](https://home.bwin.com/no/page.aspx?view=aboutus&path=%2FrespGaming%2FProtection_Help)

Felles for alle avgjørelsene er at EU-domstolen anerkjenner en vid skjønnsmargin for medlemsstatene i spørsmål om restriksjoner og pengespill. Skjønnsmarginen gir medlemsstatene mulighet til å tilpasse de enkelte restriksjoner interne forhold, og er en viktig sikkerhetsventil.

Om skjønnsmarginen uttalte domstolen i *Gambelli*:<sup>48</sup>

*«...moral, religious and cultural factors, and the morally and financially harmful consequences for the individual and society associated with gaming and betting, could serve to justify the existence on the part of the national authorities of a margin of appreciation sufficient to enable them to determine what consumer protection and the preservation of public order require.»* [min utheving]

Skjønnsmarginen innebærer at det den enkelte stat står fritt til å vurdere hvilket beskyttelsesnivå som kreves. Som vist i innledningen har denne moralske holdningen til pengespill en historisk forankring.

Hva skjønnsmarginen konkret innebærer, fremkommer av EU-domstolens uttalelse i *Liga Portuguesa*:<sup>49</sup>

*«The Member States are therefore free to set the objectives of their policy on betting and gambling and, where appropriate, to define in detail the level of protection sought.»* ... [min utheving]

Staten kan med andre ord selv bestemme hvilke formål de ønsker å fremme gjennom restriksjonene. Formålet må uansett være begrunnet i et tvingende allment hensyn. Eksempelvis er ikke finansiering av samfunnsnyttige aktiviteter ansett for å være et slikt hensyn.

En interessant problemstilling i denne sammenheng er om det kan godtas at den hovedsakelige begrunnelsen for restriksjonen er inntekter til staten, mens restriksjonene

---

<sup>48</sup> *Gambelli* (avsnitt 63). Se også *Placanica* (avsnitt 47) og *Liga Portuguesa* (avsnitt 57)

<sup>49</sup> *Liga Portuguesa* (avsnitt 59). Se også *Placanica* (avsnitt 48)

samtidig er egnet til å hindre svindel og kriminalitet, opprettholde forbrukerbeskyttelse og forhindre pengesløseri.

I lys av EU-domstolens praksis bør dette svares benektende. Domstolens uttalelse om at inntekter må være en *tilfeldig* fordel må være avgjørende for løsningen. I motsatt fall vil bekjempelse av kriminalitet og de øvrige formålene, bli de tilfeldige fordelene. Dersom dette er legitimt, ville det uthule retten til fri flyt av tjenester. Fri flyt av tjenester anses egnet til å sikre et åpent europeisk marked, som igjen skal sikre minst mulig inngrep fra statenes side innenfor europeisk handel. En hver stat ønsker inntekter, og vil nok i mange tilfelle være velvillig til å benytte seg av et slikt unntak fra retten til fri flyt av tjenester. Terskelen for å anse en restriksjon som lovlig, til tross for at det reelle formålet er inntekter til staten, vil da settes så lavt at rettigheten vil være helt uten betydning innenfor pengespillmarkedet. Spørsmålet er likevel ikke særlig praktisk, ettersom det er nærliggende å anta at nasjonale domstoler vil konkludere med at de legitime formålene er de reelle formålene bak restriksjonen.<sup>50</sup>

Skjønnsmarginen rekker likevel ikke lenger enn at restriksjonen må tilfredsstille de krav EU-domstolen har oppstilt gjennom praksis. Domstolen har satt opp følgende skranke for skjønnsmarginen i *Gambelli*.<sup>51</sup>

*«... the restrictions must be justified by **imperative requirements in the general interest, be suitable for achieving the objective which they pursue and not go beyond what is necessary in order to attain it. They must in any event be applied without discrimination.** [min utheving]»*

En restriksjon må etter dette begrunnes i tvingende allmenne hensyn, den må være egnet for å oppnå det ønskede formål, og må ikke gå utover det som er nødvendig for å oppnå formålet.

---

<sup>50</sup> Slik ble resultatet i den italienske dommen Corte suprema di cassazione No 111/04 av 26.4.2004, *Gesualdi* som det er referert til i *Gambelli*

<sup>51</sup> *Gambelli* (avsnitt 65)

Kort oppsummert har domstolen utviklet sin praksis i retning av å godta flere formål som vanskelig kan sees på som prekære allmenne behov, som kan sies å ha en mer indirekte betydning overfor allmennheten. Fra kriminalitet i *Gambelli* til å hindre privat profitt i *Sjöberg og Gerdin*.

## 2.5 FORHOLDSMESSIGHETSPRINSIPPET

Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at restriksjonene ikke må være mer inngripende enn nødvendig for å oppnå det legitime formål.

EU-domstolen har formulert forholdsmessighetsprinsippet slik:<sup>52</sup>

*«As for the question whether such a rule may still be in conformity with Community law, it should be remembered that, according to the Court's case-law, ... may be compatible with the Treaty **in so far as they are necessary in order to satisfy overriding requirements** relating, inter alia, to fair trading and consumer protection ..., where they are **proportionate to the objective pursued and that objective is not capable of being achieved by measures which are less restrictive of intra-Community trade** ..[min utheving].»*

En restriksjon er med andre ord lovlig dersom er nødvendig for å ivareta de tvingende allmenne hensyn, og dersom formålene ikke kan oppnås ved mindre inngripende midler.

For det første må det vurderes hvilket beskyttelsesnivå som er akseptabelt.<sup>53</sup> For det andre må det vurderes om formålene kan oppnås på en mindre inngripende måte.<sup>54</sup>

Om restriksjonene er «*necessary*» beror, i følge EU-domstolens generaladvokat, på tre kriterier.<sup>55</sup> Det første er om restriksjonen er *egnet* til å oppfylle vilkåret. Det som må besvares er om tiltaket har noen fordeler i forbindelse med formålet overhode. Hvis svaret er nei, vil

---

<sup>52</sup> Sak C-448/98 *Frankrike mot Jean-Pierre Guimont*, Sml. 2000 I-10663 (avsnitt 27)

<sup>53</sup> Fredrik Sejersted mfl., *EØS-rett*, 2. utgave, Oslo 2003, s. 269

<sup>54</sup> *Ibid*

<sup>55</sup> Sak C 434/04 *Jan-Erik Anders Ahokainen, Mati Leppik mot Virallinen syyttäjä*, Opinion of advocate general, delivered on 13 July 2006 (avsnitt 23-26)

ikke tiltaket være proporsjonalt. Er svaret der i mot ja, er det nødvendig å gå videre til neste kriterium.

Det andre kriterium gjelder nødvendigheten. Dette er et spørsmål om det finnes et alternativ som på et realistisk vis beskytter de lovlige formål, men på en mindre inngripende måte. Målestokken er unionens tap i form av kostnader ved begrensninger i den frie bevegelse. Forutsetningen er at den alternative metoden ikke virker ødeleggende på andre grunnleggende rettigheter.

Tredje kriterium består i å vurdere forholdsmessigheten i snever forstand. Jo, større grad av hindring av den frie bevegelse, desto viktigere må den offentlige interesse være. Staten må derfor vise at det beskyttelsesnivå de har valgt for å oppnå de legitime formålene er rimelig sammenholdt med inngrepet i retten til den frie bevegelse. Forskjellen fra den andre testen er at resultatet kan bli at medlemsstaten blir nødt til å velge en mindre inngripende metode, *selv om* dette medfører en lavere beskyttelse av de legitime interesser. Dette er en konkret vurdering som innebærer en avveining mellom betydningen av den legitime målsetning og størrelsen på inngrepet.<sup>56</sup>

### 2.5.1 EGNETHET

Egnetheten knytter seg direkte til om de spesielle restriksjonene etter sin art er egnet til å ivareta det legitime formål.<sup>57</sup> Som det følger av redegjørelsen over, er spørsmålet om den har noen fordeler overhode. Terskelen for å godta en restriksjon som egnet er lav.<sup>58</sup> I tillegg må det vurderes om pengespillpolitikken er sammenhengende og konsekvent.<sup>59</sup>

I spørsmålet om egnethet kan det vises til *Liga Portuguesa*, hvor domstolen uttaler:<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Gjermund Mathisen, «Om proporsjonalitet som skranke for tiltak som gjør inngrep i EØS-avtalens fire friheter», *Jussens Venner*, 2007 s. 80 – 92 (s. 87)

<sup>57</sup> *Placanica* (avsnitt 52)

<sup>58</sup> Gjermund Mathisen, *Jussens Venner*, 2007 s. 80 – 92 (s. 84)

<sup>59</sup> *Gambelli* (avsnitt 67)

<sup>60</sup> *Liga Portuguesa* (avsnitt 61)

*«...national legislation is appropriate for ensuring attainment of the objective pursued only if it genuinely reflects a concern to attain it in a consistent and systematic manner ...[min utheving]»*

Som det fremkommer av sitatet, har unntaksvilkårene nær tilknytning til hverandre. Spørsmålet som EU-domstolen har oppstilt her, tilsvarer i stor grad det som må besvares for å finne det egentlige formålet bak restriksjonen.<sup>61</sup> Under formålsvurderingen er likevel målet å finne ut hvilke formål restriksjonen i virkeligheten tjener. Ved spørsmål om egnethet undersøkes det om staten tillater noe som går på tvers av formålene. Dersom det er tilfelle, vil restriksjonen være uegnet ettersom formålene ikke kan oppnås så lenge lovgiver tillater aktiviteten likevel. På tross av at spørsmålene ser like ut, er det to forskjellige vurderingstema.

I *Gambelli* har den nasjonale domstolen påpekt at italienske lisensinnehavere stadig utvikler nye spill. Befolkningen oppfordres videre til deltakelse i disse spillene.

EU-domstolen uttrykker en viss skepsis i *Gambelli* i forbindelse med lisensinnehavernes virksomhet.<sup>62</sup>

*«In so far as the authorities of a Member State incite and encourage consumers to participate in lotteries, games of chance and betting to the financial benefit of the public purse, the authorities of that State cannot invoke public order concerns relating to the need to reduce opportunities for betting in order to justify measures such as those at issue in the main proceedings. [min utheving]»*

Det vil være lite formålstjenlig for å redusere spilleavhengighet og spillemuligheter så lenge det samtidig utvikles nye spill for å tiltrekke seg flest mulig spillere. Det kan kanskje anføres at det ikke foreligger noen viktig forskjell på hvem som mottar fortjeneste, stat eller privat, og da vil det være naturlig at staten ikke har anledning til å skape monopol for å sikre inntekter på bekostning av private. I ytterste konsekvens kan det få markedsøkonomiske konsekvenser dersom medlemsstatene legitimt skal kunne innføre pengespillrestriksjoner for å finansiere

---

<sup>61</sup> Se punkt 2.1.3 om *Gambelli* (avsnitt 60)

<sup>62</sup> *Gambelli* (avsnitt 69)

samfunnsnyttige tjenester, og dette vil være i strid med EU-retten ettersom dette ikke er et legitimt formål.

Formålet som ble funnet å ligge til grunn i *Placanica* var bl.a. å begrense kriminalitet og svindel. Ekspandering måtte her kunne rettferdiggjøres fordi systemet fortsatt gjenspeilet formålet. Den italienske domstolen konkluderte i forbindelse med dette at dersom folk skal velge et kontrollert og sikkert tilbud, er det viktig at det tilbys et fullgodt alternativ innenfor pengespill, også kjent som kanaliseringshensynet. EU-domstolen var enig i at hensynet til å lokke folk til lovlige spill kunne rettferdiggjøre at lisensinnehavere utviklet nye spill og utvidet tilbudet.<sup>63</sup> Dette kunne derfor ikke avgjørende for om restriksjonen var egnet til å oppnå legitime formål.

Forholdene i Italia var imidlertid noe spesielle. Over halvparten av omsetningen innenfor pengespillsektoren kom fra ulovlig virksomhet, og italienske myndigheter søkte å snu statistikken ved å utvide spilltilbudet. EU-domstolen var enig i at et lisenssystem kunne være med på å oppfylle dette gjennom at lisensholderne var gjenstand for regulering og kontroll.

Restriksjonene må antas å være resultatet av en avveining av flere hensyn. Hensynene trenger ikke nødvendigvis å stå i motsetning til hverandre, men kan kreve noe motstridende tiltak for å ivareta de forskjellige hensyn. Statene har derfor en utfordring i forbindelse med balansering når de eksempelvis ønsker å hindre kriminalitet ved å utvide de trygge pengespillene, men samtidig vil begrense spilleavhengighet ved å begrense spillemulighetene.

I *Liga Portuguesa* anså domstolen systemet med eksklusive rettigheter til sjansespill og pengespill som fordelaktig i forbindelse med formålet, ettersom denne type restriksjon er velegnet for å holde virksomheten under kontroll, og på denne måten forhindre kriminalitet.<sup>64</sup>

#### 2.5.2 NØDVENDIGHET

Nødvendighetsspørsmålet bør deles i tre. Først må det drøftes hvilket beskyttelsesnivå medlemsstatene har adgang til å fastsette. For det andre om restriksjonen går utover det som er nødvendig for å oppnå de legitime formål.<sup>65</sup> Sagt med andre ord er spørsmålet om formålet

---

<sup>63</sup> *Placanica* (avsnitt 55)

<sup>64</sup> *Liga Portuguesa* (avsnitt 36)

<sup>65</sup> Se f.eks. *Gambelli* (avsnitt 72)

kan oppnås innen for det beskyttelsesnivået staten har valgt, men med mindre inngripende midler. Deretter er spørsmålet om den aktuelle restriksjonen faktisk er nødvendig.<sup>66</sup>

Medlemsstatene er som nevnt ilagt en skjønnsmargin i spørsmålet om å velge beskyttelsesnivå. Dette gjelder spesielt med tanke på pengespillsektorens spesielle område (se pkt. 2.4).

I *Liga Portuguesa* uttalte EU-domstolen seg om andre forhold som begrunner skjønnsmargin:<sup>67</sup>

*«In the absence of Community harmonisation in the field, it is for each Member State to determine in those areas, in accordance with its own scale of values, what is required in order to ensure that the interests in question are protected... [min utheving]»*

Det foreligger to grunnlag for at medlemsstatene skal stå fritt til å bestemme beskyttelsesnivå ved regulering av pengespillmarkedet. Den ene grunnlaget er de moralske, kulturelle og sosiale forskjeller mellom medlemsstatene, og det andre er at det mangler en europeisk harmonisering på området. Det valgte beskyttelsesnivå kan derfor ikke overprøves av EU-domstolen.

Oppgaven blir dermed å fastsette hvilket beskyttelsesnivå staten faktisk har valgt, og denne vil tjene som målestokk i forholdsmessighetsvurderingen. I *Gambelli* uttalte EU-domstolen at det var den nasjonale domstol som måtte vurdere om lisenssystemet, som var belagt med strenge straffesanksjoner, gikk utover det som var nødvendig for å bekjempe svindel.<sup>68</sup> EU-domstolen uttalte videre at det måtte drøftes om fengselsstraff for mellomledd som drev på vegne av en tilbyder, som var underlagt sin egen statskontroll og var lovlig etablert der, og utelukkelse av utenlandske selskaper, gikk lengre enn det som var nødvendig for å oppnå formålet.<sup>69</sup> Svaret indikerer at anbudsreglene var uforholdsmessige.

---

<sup>66</sup> Sak C-258/08, *Ladbrokes mot Stichting de Nationale Sportstotalisator*, Judgement of 3 June 2010, Second Chamber, (ennå ikke i Sml.) (avsnitt 29)

<sup>67</sup> *Liga Portuguesa*, (avsnitt 57)

<sup>68</sup> *Gambelli* (avsnitt 72)

<sup>69</sup> *Op. cit.* avsnitt 73



Om de italienske anbudsreglene poengterte domstolen i *Placanica* at selv om det var innført nye regler i 2002, vil de gamle reglene som gjaldt for anbudsrunderen i 1999, i realiteten ha virkning til 2011, og dermed utelukke børsnoterte selskaper frem til dette tidspunkt.

Uavhengig av om reglene anvendes likt overfor italienske og utenlandske operatører, må likevel den reelle eksklusjonen av utenlandske selskaper anses å gå utover det som er nødvendig for å oppnå målet om å forhindre kriminalitet og svindel.<sup>70</sup> Domstolen støttet videre Generaladvokatens uttalelse om at det finnes andre, mindre inngripende måter å forhindre svindel på. For eksempel gjennom andre kontrollfunksjoner.

EU-domstolen kom til at selv om straffelovgivning er noe staten selv har ansvaret for, er det likevel opp til domstolen å vurdere hvorvidt straffebestemmelsene kan utgjøre en restriksjon på EU-retten. Det sies også at medlemslandene ikke har anledning til å sette straffesanksjoner i sammenheng med regler som anses som brudd på EU-retten. Dermed fant den også at Italia ikke kunne straffedømme de tiltalte som følge av at de har utøvd sin virksomhet uten lisens.<sup>71</sup>

I forbindelse med det portugisiske enerettssystemet, problematiseres det i *Liga Portuguesa* hvilken betydning andre lands lisenser har for tiltakets nødvendighet:<sup>72</sup>

*«The mere fact that a Member State has opted for a system of protection which differs from that adopted by another Member State cannot affect the assessment of the need for, and proportionality of, the provisions enacted to that end. Those provisions must be assessed solely by reference to the objectives pursued by the competent authorities of the Member State concerned and the degree of protection which they seek to ensure ... [min utheving]»*

Uttalelsen tolker jeg dithen at det avgjørende ikke kan være om systemene i de enkelte land er ulike. Det foreligger ingen europeisk standard innenfor pengespillpolitikken, men dette kan ikke ha betydning for kravet om forholdsmessigheten. Det må likevel foreligge et faktisk behov for den beskyttelse staten har oppstilt gjennom restriksjoner. Altså kan EU-domstolen overprøve nødvendigheten av tiltaket.

---

<sup>70</sup> *Placanica* (avsnitt 62-63)

<sup>71</sup> *Op. cit.* avsnitt 70

<sup>72</sup> *Liga Portuguesa* (avsnitt 58)

Konsekvensen av at det ikke foreligger krav om å godta utenlandske lisenser, kan tenkes å ha betydning for rammene for å godta restriksjoner som er unike for ett eller flere land. Hadde det eksistert en såkalt standard, er det naturlig å anta at det skal mer til for å godta restriksjoner som er unike for ett land.

Dette må bety at de enkelte medlemsstater fritt kan bestemme hvilken restriksjon de ønsker å benytte seg av. Ettersom restriksjonen aldri vil avvike fra en europeisk standard, kan ikke arten av restriksjonen *i seg selv* være avgjørende for lovligheten.

Spørsmålet er relativt inngående behandlet i *Markus Stoß*, hvor de tiltalte hevdet at den tyske delstaten Baden-Württemberg måtte godta lisenser utstedt av Østerrike og England.<sup>73</sup> Her sier domstolen at hvor et monopol er lovlig sammenholdt med EU-domstolens praksis, vil dette ekskludere muligheten for å kreve at en medlemsstat godtar lisenser fra andre medlemsstater. Kun dersom monopolet ikke anerkjennes som forenelig med artiklene 49 og 56, vil spørsmålet være relevant.

Statens skjønnsmargin innenfor det spesielle området pengespill, vil imidlertid gjøre det vanskelig å kreve at medlemsstatene godtar andre lands systemer og tillatelser. På bakgrunn av dette og den manglende harmonisering på området, konkluderte domstolen med at det ikke foreligger noen plikt etter EU-retten å godta andre medlemsstaters pengespilltillatelser.<sup>74</sup>

Selv om medlemsstatene ikke har noen plikt til å godta andre lands autorisasjoner, blir det etter min mening noe unaturlig at forholdsmessigheten kun skal vurderes ut ifra formålet. Dette skyldes at dersom den minst inngripende restriksjon skal benyttes, kan det være av betydning hvordan andre land har løst samme utfordring. Dette kan også begrunnes med at ved anvendelse av EU-retten har medlemsstatene et nokså felles rettskildemateriale. Det vil selvfølgelig måtte sees hen til formålene, og et nærliggende eksempel er kriminalitetsbekjempelse. Dersom en medlemsstat har løst denne utfordringen på en tilfredsstillende måte gjennom en bestemt type restriksjon, bør dette tas med i vurderingen når andre medlemsstater har løsninger som er mer inngripende overfor de fire friheter. At en

---

<sup>73</sup> Forente saker C-316/07, C-358/07, C-360/07, C-409/07, C-410/07, *Markus Stoß m. fl. mot Land Baden-Württemberg*, Judgement of 8 September 2010, Grand Chamber (ennå ikke i Sml.) (avsnitt 109-116)

<sup>74</sup> *Op. cit.* avsnitt 112

stat har løst problemet på en mindre inngripende måte, vil jo nettopp måtte bety at strengere restriksjoner for å løse samme problem ikke kan være forholdsmessig sett i sammenheng med formålet. Dette forutsetter at statene har valgt samme beskyttelsesnivå. På denne måten vil det også være noe enklere å komme frem til en harmonisering innenfor spillesektoren, og det vil trolig utvikles en europeisk standard gjennom en slik praksis.

I spørsmålet om det foreligger et reelt behov for den aktuelle restriksjonen, vises det i *Placanica* til at over halvparten av pengespillomsetningen kommer fra ulovlig virksomhet.<sup>75</sup> Det foreligger derfor en faktisk nødvendighet.

I *Liga Portuguesa* uttaler EU-domstolen at den manglende harmoniseringen på området gjør at det må være rettmessig av staten å vurdere situasjonen slik at de aldri kan ha noen garanti for virksomhetens integritet og kvalitet. Den vil m.a.o. ikke utgjøre en tilstrekkelig sikkerhet i forbindelse med svindel og annen kriminalitet. Det vises også til at risikoen for kriminell aktivitet er større over internett enn ved de tradisjonelle utsalgsstedene. Dette kan ikke tolkes annerledes enn at domstolen godtar det som nødvendig at Portugal har valgt å gi Santa Casa enerett til å tilby pengespill online. Det vises også til muligheten for at førstedivisjonslagene kan påvirke resultatene før å øke fortjenesten gjennom slike sponsoravtaler som er inngått mellom Liga og Bwin, og domstolen er av den oppfatning at dette må også være et aspekt i forbindelse med nødvendigheten av restriksjonene for å bekjempe kriminalitet.

Det kan se ut til at domstolen legger godviljen til for å rettfærdiggjøre særlig strenge restriksjoner. Sponsoravtale mellom selskaper og fotballag er vel kanskje den mest ordinære måten å finansiere sporten på. En *mulighet* for kriminalitet vil det være ved et hvert foretak hvor aktører har økonomiske interesser, også hvor det er statlige myndigheter som har kontrollen. Det kan ikke være adgang til å forby etter hvert markedsinitiativ på grunn av *muligheten* for kriminalitet. Fordi domstolens argumentasjon helt frem til dette punkt er i tråd med tidligere praksis og ville besvart spørsmålet på grunnlag av dette, burde den utelatt uttalelsen ettersom den må sies å gi statene medlemsstatene svært vide rammer for å regulere pengespill.

At EU-domstolen ikke drøfter det faktiske behovet for restriksjonene i *Gambelli* har sin i forklaring i at dette er de nasjonale domstolers oppgave. Det samme gjelder den konkrete

---

<sup>75</sup> *Placanica* (avsnitt 56)

forholdsmessigheten, men her er det gitt flere retningslinjer enn det er for spørsmålet om behovet er til stede.

## 2.6 FORHOLDSMESSIGHET I SNEVER FORSTAND

Dersom det vises til at formålet ikke kunne vært oppnådd med mindre inngripende midler enn hva staten har valgt, er neste spørsmål hvorvidt den beskyttelsesverdige interessen svarer til beskyttelsesnivået. Som nevnt tidligere beror dette på en interesseavveining hvor statens interesse i å beskytte det enkelte hensyn står på den ene siden, og hensynet til unionen står på den andre. Vurderingen er også formulert slik at betydningen av målsetningen måles mot størrelsen på inngrepet.<sup>76</sup> Denne vurderingen gjøres sjelden av EU-domstolen i praksis.<sup>77</sup>

Denne vurderingen er ikke gjort i de nevnte avgjørelsene. I *Gambelli* indikerte domstolens svar at Italias lisenssystem som ekskluderte børsnoterte selskap, var uforholdsmessig siden det fantes mindre inngripende måter å oppnå målsetningen på.<sup>78</sup> Spørsmålet ble dermed avgjort på bakgrunn av nødvendighet. Resultatet ble det samme i *Placanica*.<sup>79</sup> I tillegg kom domstolen til at de selskap som ble rammet av det ulovlige lisenssystemet, kunne i alle tilfelle ikke bli utsatt for straff.<sup>80</sup> Svaret ble i begge avgjørelsene avgitt på bakgrunn av nødvendighetsvurderingen.

I *Liga Portuguesa* kom EU-domstolen til at en medlemsstat ikke trenger å forholde seg til andre lands kontroll med internettilbydere, ettersom det ikke foreligger noen europeisk harmonisering på området. På bakgrunn av særegenheten ved pengespill - og da spesielt over internett - måtte monopolet kunne rettferdiggjøres ut ifra formålet om å bekjempe svindel og kriminalitet.<sup>81</sup>

---

<sup>76</sup> Gjermund Mathisen, *Jussens Venner*, 2007 s. 80 – 92 (s. 87)

<sup>77</sup> *Op.cit.* s. 90

<sup>78</sup> *Gambelli* (avsnitt 74)

<sup>79</sup> *Placanica* (avsnitt 62)

<sup>80</sup> *Op. cit.* avsnitt 63

<sup>81</sup> *Liga Portuguesa* (avsnitt 69-72)

### **3.0 NORSK PENGESPILLPOLITIKK OG EØS-AVTALEN**

Staten har etter pengespilloven § 3 monopol på pengespill. Unntakene fremkommer imidlertid av totalisatorloven § 1 og lotteriloven § 5. Totalisatorloven § 1 gir Kongen rett til å gi bevilling til å drive hesteveddeløp. Det stilles imidlertid krav til at formålet bl.a. må være å støtte hesteavlen jf. § 1, tredje ledd. Norsk Rikstoto er den eneste som har mottatt bevilling, og har hatt denne sammenhengende siden 1995. Lotteriloven gir hjemmel for å gi tillatelse til organisasjoner med humanitære og samfunnsnyttige formål for å drive lotterivirksomhet, jf. lotteriloven § 5, første ledd. Lovbestemmelsene behandles samlet ettersom de er gitt med tilnærmet samme begrunnelse, og staten har anført samme formål for de tre bestemmelsene.

Av EØS-avtalens bestemmelser, problematiseres pengespillreguleringenes forhold til EØS art. 31 som sikrer en virksomhets rett til etablering i EØS-området og art. 36 som gir virksomheter og personer rett til fritt å levere og motta tjenester. Om pengespillreguleringene er lovlige må vurderes ut ifra art. 33 i forbindelse med etableringsretten, og for fri flyt av tjenester hjemles unntaket i art. 39 jf. art. 33. Som ved TEUV art. 52, må unntaket begrunnes i hensynet til «offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen» som de tvingende allmenne hensyn som er anerkjent av EU-domstolens praksis.

#### **3.1 PENGESPILLOVEN § 3, TOTALISATORLOVEN § 1 OG LOTTERILOVEN § 5**

Bestemmelsene har vært gjenstand for rettslig prøving i TOSLO- 2004-91873.

Ladbrokes Ltd (Ladbrokes) søkte norske myndigheter om å drive og formidle sportspill, spill på hest og hund, spill på spesielle begivenheter, og tilfeldige nummerspill med faste odds i Norge, og til å etablere utsalg for formidling av spill som er underlagt norsk tilsynsmyndighet.

Søknaden ble sendt til Kultur- og kirkedepartementet (KKD), Landbruks- og matdepartementet (LMD) og Lotteritilsynet med bakgrunn i pengespilloven § 2, totalisatorloven § 1 og lotteriloven § 6. Søknaden ble avslått av alle instanser, og begrunnet i at Ladbrokes ikke oppfylte lovenes vilkår.

Ladbrokes leverte etter dette inn stevning til Oslo tingrett med påstand om at alle vedtakene må kjenne ugyldig, fastsettelsesdom for at Ladbrokes ikke kan nektes tillatelse til å etablere virksomheten i Norge for å tilby de aktuelle pengespillene, og til sist krevde de

fastsettelsesdom for at Ladbrokes ikke kan nektes å formidle og markedsføre pengespill på det norske markedet som tilbys over internett fra andre EØS-land.

I forbindelse med pengespilloven § 3, stilte tingretten følgende spørsmål til EFTA-domstolen:

*«1. Er EØS-avtalen artiklene 31 og/eller 36 til hinder for en nasjonal lovgivning som fastslår at visse for pengespill bare kan tilbys av et statlig spillselskap som kanaliserer sitt overskudd til kultur- og idrettsformål?»*

I forbindelse med totalisatorloven § 1, stilte tingretten følgende spørsmål til EFTA-domstolen:

*«Er EØS-avtalen artiklene 31 og/eller 36 til hinder for en nasjonal lovgivning som fastslår at konsesjon til å tilby hesteveddeløp bare kan tildeles en ideell organisasjon eller selskap som har som formål å støtte hesteavlen?»*

I forbindelse med lotteriloven § 5, stilte tingretten følgende spørsmål til EFTA-domstolen:

*«Er EØS-avtalen artiklene 31 og/eller 36 til hinder for nasjonal lovgivning som fastslår at konsesjon til visse former for pengespill bare kan gis til ideelle organisasjoner som har et humanitært eller samfunnsnyttig formål?»*

### 3.1.1 RESTRIKSJON?

EFTA-domstolen innleder svaret i sak E-3/06 med å fastslå at drift av alt pengespill utgjør en økonomisk aktivitet som omfattes av grunnfrihetene i EØS-avtalen.

Et statlig monopol, kravet til humanitære og samfunnsnyttige formål og lisenssystemet utgjør derfor en hindring på både etableringsretten og fri flyt av tjenester etter EØS-avtalen artiklene 31 og 36.

### 3.1.2 LEGITIMT FORMÅL?

Det neste domstolen tar stilling til er hvorvidt formålet bak restriksjonene er legitime. Staten anførte de samme formålene for bestemmelsene. Formålene var å forhindre spilleavhengighet, holde omfanget på et forsvarlig nivå, kanalisering, forbrukervern, opprettholde offentlig orden

og forebygge kriminalitet og misligheter, finansiere humanitære og samfunnsnyttige formål samt hindre pengespill fra å være en kilde til privat profitt.

Noen av de nevnte formål er ikke vurdert av EU-domstolen tidligere. Likevel kan sies at formålene til en viss grad konsumerer hverandre. Eksempelvis kan formålet om å forhindre avhengighet og holde omfanget på et forsvarlig nivå sies å være to sider av samme sak. Det samme gjelder spørsmålet om å forebygge kriminalitet. Dersom staten ikke hadde noe ønske om å minske mulighetene for spilleavhengighet og kriminalitet, ville den heller ikke hatt noen interesse i å forhindre begrensning av pengespilltilbud.

EFTA-domstolen innleder svaret sitt med en anvisning på hvordan formålsdrøftelsen skal foregå. Som i *Gambelli* må tingretten vurdere om norske restriktive tiltak reflekterer et genuint ønske om å redusere spillemulighetene.

Domstolen konkluderte på bakgrunn av de fremlagte forskrifter at det i realiteten foreligger en enerett for Norsk Rikstoto til å arrangere hesteveddeløp. Forskjellen fra Norsk Tipping er således at monopolet er tildelt en privat aktør. Dette kunne imidlertid ikke være relevant. Formålsvurderingen vil derfor være sammenfallende for totalisatorloven § 1 og pengespilloven § 3.

For at de virkelige formålene bak norsk pengespillpolitikk kunne hevdes å være å forhindre spilleavhengighet, kreves det at pengespillpolitikken som helhet fører til mindre spilleavhengighet.

Naturlig nok vil ikke statens anførsler være det som ubetinget legges til grunn som formål. Vurderingen må bero på de enkelte bestemmelser, og hvorvidt disse i praksis ivaretar de anførte formål eller ikke.

Tingretten vurderer ikke spørsmålet i domspremissene, men uttaler at på bakgrunn av formålsbestemmelser, lovforarbeider og stortingsdokumenter finner den det ikke tvilsomt alle formålene staten har anført, er reelle.

Etter mitt skjønn blir tingrettens fremgangsmåte feil i forhold til EFTA-domstolens anvisning og EU-domstolens praksis. Spørsmålet er ikke hva som fremkommer av forarbeidene og

formålsbestemmelsene, men hvordan pengespillreguleringene i praksis virker. Sett hen til *Gambelli* om diskrimineringsvurderingen, kom EU-domstolen til at selv om restriksjonene ved første øyekast så ut til å behandle alle medlemslandene likt, var det avgjørende at de i *praksis* utelukket utenlandske operatører. Selv om vurderingstemaet er forskjellig, er det likevel god grunn til å anta at den *reelle* virkning av en restriksjon er det som er avgjørende. Konsekvensen av at forarbeider og formålsbestemmelser legges til grunn, kan bli at statene kan oppfylle unntaksvilkårene etter EU- og EØS-retten ved å formulere seg «riktig».

Dette betyr likevel ikke at tingrettens resultat er uriktig. Spørsmålet som må besvares er om norsk pengespillpolitikk fører en til reell innskrenkning av spillemuligheter.

I denne sammenheng kan det vises til spilleautomatforbudet i lotteriloven § 15 jf.

pengespilloven § 3. I følge departementet er spilleautomatene av de mest

avhengighetsskapende spillene.<sup>82</sup> I 2002 var det 19 000 pengespillautomater utplassert i lokaler uten adgangsbegrensning.<sup>83</sup> Myndighetenes mål er å utplassere 4000

pengespillautomater etter Norsk Tipping fikk monopol på disse.<sup>84</sup> Myndighetene har derfor foretatt en reell innskrenkning av de spill som skaper avhengighet. På bakgrunn av dette kan det fastslås at et av de reelle formålene med norsk pengespillpolitikk er å bekjempe spilleavhengighet. I tillegg er de nye automatene “snillere” i den forstand at de begrenser spillemulighetene for den enkelte spiller i stor grad, samt at designet er endret for å virke mindre tiltrekkende overfor den enkelte spiller. Det er naturlig å se på spilleautomatforbudet som et uttrykk for lovgivers hensikt og formål, som i tilfelle her er bekjempelse av spilleavhengighet.

I tillegg kan det sees hen til den generelle hovedregelen i pengespilloven § 2 om at formidling av pengespill uten hjemmel i lov ikke er tillatt. Norsk Tipping tilbyr også et begrenset antall spill, og ingen av de klassiske kasinospillene. Norsk Rikstoto er de eneste som er innvilget tillatelse etter totalisatorloven § 1, og øvrige aktører som driver lotteri må ha tillatelse etter lotteriloven § 6, andre ledd. Dersom de nevnte reglene ikke hadde vært oppstilt, er det nærliggende å anta at antall spillemuligheter ville ha vært vesentlig høyere.

---

<sup>82</sup> <http://www.fmr.no/hva-er-spilleavhengighet.425442-77010.html>

<sup>83</sup> Ot.prp nr 44 (2002-2003) s. 24

<sup>84</sup> <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3640716.ece>



På bakgrunn av dette kan det legges til grunn at norsk pengespillpolitikk reflekterer et genuint ønske om å redusere spillemulighetene. Bekjempelse av spilleavhengighet kan derfor sies å være det reelle formålet som ligger til grunn for pengespilloven § 3. Ettersom vurderingen beror på om lovgivningen som helhet reflekterer et genuint ønske om å redusere spillemulighetene, må det konkluderes med at bekjempelse av spilleavhengighet er et reelt formål også for totalisatorloven § 1 og lotteriloven § 5.

EFTA-domstolen uttalte videre i forbindelse med pengespilloven § 3, at dersom staten anfører restriksjonene skal forhindre privat profitt på grunnlag av at det foreligger en moralsk motvilje mot pengespill, kan dette bare rettferdiggjøres hvis tiltakene gjenspeiler den moralske motviljen. Bruken av overskuddet kan aldri veie opp for en inkonsekvent og usystematisk pengespillpolitikk. Med andre ord kan ikke lovgiver anføre at poker ikke er tillatt fordi den har moralske betenkeligheter ved dette pengespillet, samtidig som enerettsinnehaver tilbyr poker, men gir overskuddet til Røde Kors. Moralsk motvilje mot privat profitt er godtatt som et lovlig hensyn.<sup>85</sup> Mer konkret er spørsmålet om restriksjonene gjelder alle spill, også de som ikke er avhengighetsskapende.

Særlig interessant i denne sammenheng er bingo som gis tillatelse etter lotteriloven.<sup>86</sup> Uten at det finnes en total oversikt viser Lotteritilsynets hjemmesider at det ved et søk på «bingo», «Nordland» og «Troms» er til sammen 13 entreprenørdrevne bingolokaler bare i disse to fylkene.<sup>87</sup> I forbindelse med tilgjengelighet kan det eksempelvis nevnes at bingoen drevet av Tecnobingo i Harstad har åpent alle hverdager fra 10.00 til 22.00, lørdager fra 10.00 til 16.00 og søndager 15.00 til 22.00.<sup>88</sup>

Spørsmålet er i denne sammenheng om lovgiver tar sikte på å hindre privat profitt generert direkte fra spillet, eller om det søkes å hindre privat profitt i sin helhet. Det siktes her til entreprenører som oppnår profitt ved bingospill.

---

<sup>85</sup> *Sjöberg og Gerdin* (avsnitt 42)

<sup>86</sup> Det forutsettes at bingo er mindre avhengighetsskapende enn eksempelvis spilleautomater, og at spillet er naturlig å vurdere i denne sammenheng. Se link i note 74

<sup>87</sup> [http://www.lotteritilsynet.no/eway/library/portalthelpers/q\\_bingo.asp](http://www.lotteritilsynet.no/eway/library/portalthelpers/q_bingo.asp)

<sup>88</sup> <http://www.facebook.com/search/?init=quick&q=tecnobingo&tas=0.44954166057711026&ref=ts#!/pages/Tecnobingo-Harstad-AS/130980580248659>

Siste alternativ er mest nærliggende å legge til grunn. Det foreligger et ønske om å utelukke private aktører fra markedet for å forhindre at kommersielle aktører skal ha fortjeneste på pengespill. Dette må også innbefatte de som betinger seg fortjeneste gjennom et mellomledd.

F.eks. er Tecnobingo Harstad et aksjeselskap, ikke en stiftelse. Dette vil bety at selskapets omsetning omfatter et over- eller underskudd med mulighet for utbytte under visse forutsetninger. Etter bingoforskriften § 18 kreves det kun at 15 % av overskuddet går til det som er bingoens formål.<sup>89</sup>

Tilgjengeligheten av bingospill og adgangen til å benytte seg av entreprenører, tilsier derfor at statens anførte formål om å forhindre privat profitt vanskelig kan sies å være reell.

Ladbrokes søkte i den foreliggende saken bl.a. om å tilby samme type spill som både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Så lenge staten anfører at restriksjonene bygger på en moralsk motvilje mot pengespill, er det spesielt at monopolinnehavere kan tilby de samme spill som staten har betenkeligheter ved å tillate.

Dette må gjelde selv om enerettsaktørene gir overskuddet sitt til humanitære og samfunnsnyttige formål. Som EFTA-domstolen sier, kan ikke bruken av overskuddet veie opp for en lovgivning som ikke gjenspeiler en moralsk motvilje mot å tjene penger på pengespill.

Dermed er det nærliggende å si at de restriktive tiltak i totalisatorloven og pengespilloven ikke gjenspeiler en moralsk begrunnet motvilje mot pengespill. Tingretten har lagt til grunn at restriksjonen i pengespilloven bygger på moralsk motvilje uten å følge de retningslinjer som er gitt av EFTA-domstolen, og det gode grunner taler for at dette har fått betydning for resultatet. Det tas for ikke med i vurderingen at alle pengespill gir under visse forutsetninger et overskudd, og således fortjeneste, også de som er tillatt etter norsk lov. Etter min oppfatning kan det da vanskelig sies at det foreligger en moralsk begrunnet motvilje mot pengespill bak pengespilloven § 3, totalisatorloven § 1 og lotteriloven § 5. Formålet kan derfor ikke sies å være reelt.

---

<sup>89</sup> Forskrift om bingo nr. 1528/2004

Det er f.eks. mer sannsynlig at det foreligger en moralsk begrunnet motvilje i forbindelse med kasinospill fordi disse har noe større risiko for tap. Uten å gå videre inn i drøftelsen, påpekes det at dette ikke er spill som tilbys av monopolinnehaverne selv, og utelukker ikke at en moralsk motvilje er reell.

Ladbrokes anførte at det er et selvstendig grunnlag å fastslå motstrid med EØS-avtalen at staten har finansiering av sosial goder som et formål (se punkt 2.4). Det følger av *Zenatti* at dersom et hensyn i seg selv ikke kan anses som en saklig begrunnelse for restriksjonene, må likevel den prøve om bestemmelsene tjener de formål som etter praksis er godtatt.<sup>90</sup>

Tingretten vektla at lovgivningen er et resultat av til dels motstridende hensyn, og man har derfor søkt å finne en løsning for å sikre en slags balansering av disse hensynene. Dette innebærer at Norsk Tipping må ha anledning til å utvide sitt tilbud til en viss grad. Retten finner også sannsynliggjort at finansieringen av samfunnsnyttige formål som ligger til grunn for lovgivningen, faktisk er en tilfeldig fordel.

Dette kan til en viss grad følge av lovens system. Dersom det hovedsaklige formål hadde vært profitt til samfunnsnyttige formål, hadde ikke pengespilloven vært begrenset til et statlig eid selskap. Det må antas at det ville vært åpnet for at en hver organisasjon med et samfunnsnyttig formål skulle få drive pengespill i medhold av pengespilloven dersom det virkelige formålet var inntekter til disse formålene.

Tingretten viser til at reduksjon av spilleautomater viser at det økonomiske overskuddet har sunket, og at det ikke kan være tale om profitt på statens vegne. Jeg stiller imidlertid spørsmålsteget ved dette. Det såkalte automatforbudet la ned forbud mot at *private* aktører skulle få drifte spilleautomatene. Dersom profitt ikke hadde vært det virkelige formålet, ville det eneste logiske være å forby spilleautomater i sin helhet. Spørsmålet om spilleautomater er allerede avgjort av Høyesterett, men det poengteres at forbudet etter mitt skjønn ikke kan tas til inntekt for at myndighetene ikke har som formål å finansiere samfunnsnyttige formål gjennom et enerettssystem.<sup>91</sup>

Når det gjelder markedsføring og utvikling av nye spill, legger tingretten til grunn at dette er på bakgrunn av kanaliseringshensynet.

---

<sup>90</sup> *Zenatti*(avsnitt 37)

<sup>91</sup> Rt. 2007 s. 1003

At lovgiver ønsker å holde pengespillaktiviteten på et forsvarlig nivå, er noe som i og for seg ikke krever inngående drøfting. Både lotterier og hestevaddeløp er underlagt konsesjonssystem og statlig kontroll. Vilkårene for å oppnå konsesjoner må sies å være et uttrykk for dette formålet.

Lotteritilsynet har kontrollansvaret for aktører som driver lotterier med hjemmel i lotteriloven, jf. § 4, og kontrollerer både Norsk Rikstoto og Norsk Tipping. Dette kommer i tillegg til de eierbeføyelser som fremkommer av loven, og taler for at formålet om å hindre kriminalitet er reelt.

Etter en samlet vurdering av pengespilloven § 3, totalisatorloven § 1 og lotteriloven § 5 er jeg kommet til at det reelle formålet bak disse restriksjonene er å forhindre spilleavhengighet, bekjempe kriminalitet og holde omfanget på et forsvarlig nivå.

### 3.1.3 FORHOLDSMESSIGHETSPRINSIPPET

#### 3.1.3.1 EGNETHET

Det som vurderes er hvorvidt enerettssystemet er et egnet system for å oppnå de legitime formål. Spørsmålet er om de restriktive tiltak har noen virkning overhode.<sup>92</sup> Jeg kan ikke se at tingretten har vurdert enerettssystemet opp mot de enkelte målsettinger som anvist av EFTA-domstolen.

I forbindelse med formålet om å forhindre kriminalitet, kan det vises til *Liga Portuguesa*.<sup>93</sup> Her slås det fast at begrenset autorisasjon for å drive pengespill på eksklusiv basis har den fordelen at det kanalisere spillingen til kontrollerte former og reduserer risikoen for svindel og kriminalitet. Enerettssystemet må derfor sies å være egnet til å forhindre kriminalitet og sikre forbrukerhensyn.

Videre må det vurderes om lotteriloven § 5 er egnet til å forhindre kriminalitet og sikre forbrukervern. Den hovedsakelige forskjellen på lotteriloven sammenlignet med

---

<sup>92</sup> Se punkt 2.4

<sup>93</sup> *Liga Portuguesa* (avsnitt 64)

pengespilloven og totalisatorloven, er at det ikke foreligger eierbeføyelser på aktørenes side til fordel for staten. Likevel er aktørene som er tildelt tillatelse etter lotteriloven § 6, underlagt lotteritilsynets kontroll, jf. § 4. Det vil gi lite mening utelukkende å se på § 5 for å vurdere egnetheten, ettersom bestemmelsen inngår i et helhetlig lovverk i lotteriloven som bør sees under ett. Kontrollvirksomheten inngår som et ledd i å forhindre kriminalitet og sikre forbrukervern, og lotteriloven må derfor sies å være egnet.

Høyesterett har i Rt. 2007 s. 1003 drøftet om et enerettssystem er egnet til å forhindre spilleavhengighet, og sier om dette:<sup>94</sup>

*«Det sies således at det er rimelig å anta - « reasonable to assume » - at en enerettsinnehaver av spilleautomater, som er undergitt effektiv kontroll av kompetente offentlige myndigheter, bedre vil komme legitime bekymringer om spillavhengighet i møte enn en kommersiell operatør. Denne uttalelsen knytter seg ikke spesifikt til et statlig monopol, men til monopoler generelt. Videre uttaler domstolen at det er rimelig å anta - « plausible to assume » - at staten prinsipielt sett lettere vil kunne føre kontroll med en statlig operatør av spilleautomater enn med private operatører.[min utheving]»*

Dette problematiseres ikke ytterligere av Høyesterett, og det ser ut til at EFTA-domstolens uttalelse ble lagt til grunn, ettersom resultatet ble at spilleautomatmonopolet ble ansett som egnet for å forhindre spilleavhengighet.

Uttalelsen gir derfor lite rom for å vurdere hvorvidt enerettssystemet i pengespilloven og totalisatorloven er egnet til å oppnå formålet om å bekjempe spilleavhengighet.

Spørsmålet blir imidlertid noe annerledes i forbindelse med lotteriloven. Her foreligger det som nevnt ikke noe enerettssystem, og det kan ikke være like opplagt at loven er egnet til å forhindre spilleavhengighet.

Lotteriforskriften § 6 fastsetter vilkår å oppnå tillatelse.<sup>95</sup> Vilkårene gjelder både grense for omsetning, informasjon ved loddsalg, hva som minst kan være gevinst osv. Forskriften

---

<sup>94</sup> Avsnitt 102

gjelder alle pengespill som ikke hører inn under Norsk Tipping (pengespilloven) og totalisatorloven. Begrensninger som fremkommer av forskriften sikrer at den organisasjon som er tilbyder, ikke kan gi spillemuligheter etter eget skjønn for å oppnå høyest mulig fortjeneste. Disse aktørene er også underlagt Lotteritilsynet. Derfor må også lotteriloven, med tilhørende forskrifter, sies å være egnet til å oppfylle formål om å bekjempe spilleavhengighet.

Restriktive tiltak er likevel kun egnet dersom de inngår i en konsekvent og sammenhengende pengespillpolitikk.<sup>96</sup>

Ladbrokes anførte at systematikken manglet som følge av Norsk Tippings omfattende markedsføring, og at restriksjonene derfor ikke kunne være lovlige. Som kjent fra andre avgjørelser fra EU-domstolen kan dette begrunnes i kanaliseringshensynet, og EFTA-domstolen viste også til *Placanica* hvor en kontrollert utvidelse av tilbud innenfor pengespillsektoren for å få spillerne over til tryggere spillformer, ble godtatt. Det er tingretten som vurderer om markedsføringen bidrar til å kanalisere spillerne til spill tilbudt av Norsk Tipping.

Uten at tingretten gikk videre inn på spørsmålet, vistest det bare til EFTA-domstolens uttalelse om at Norsk Tippings markedsføring og utvikling av nye spill var særlig relevant i dette henseende. Tingretten viste til at dette kan begrunnes i kanaliseringshensynet, og ble derfor funnet ikke å være avgjørende i vurderingen av om pengespillpolitikken var konsekvent og sammenhengende. Jeg vil ikke gå videre inn på vurderingen av Norsk Tippings markedsføring fordi dette er et stort spørsmål som vil ta uforholdsmessig mye plass i forhold til fremstillingens tema.

EFTA-domstolens anvisning om å vurdere egnetheten for hvert enkelt formål vil bety at restriksjonen i pengespilloven § 3 og totalisatorloven § 1 mangler sammenheng i forbindelse med den moralske motviljen mot pengespill. Staten tilbyr samme spillene de forbyr private aktører å tilby, fordi det generer midler til organisasjoner og staten selv. Spesielt må dette

---

<sup>95</sup> Forskrift til lov om lotterier mv. nr. 185/1995

<sup>96</sup> E-3/06 (avsnitt 51)

gjelde i forbindelse med totalisatorloven, hvor overskuddet går til hesteavl, en bransje med kommersielle interesser.

I tilknytning til lotteriloven og formålet om å forhindre privat profitt, har EFTA-domstolen i praksis foretatt subsumsjonen, og uttaler:

*«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. [min utheving]»*

Det vises til at det er et grunnvilkår at organisasjoner som gis tillatelse etter lotteriloven har et samfunnsnyttig eller humanitært formål, og at tillatelse kun gis til landsdekkende, regionale eller lokale aktører.<sup>97</sup> Det foretas heller ikke noen markedsføring på vegne av aktørene som er gitt tillatelse til å drive lotteri etter lotteriloven § 6.

Enerettssystemet i pengespilloven § 3 og totalisatorloven § 1 er etter dette egnet til å bekjempe kriminalitet og forhindre spilleavhengighet. At et enerettssystem er egnet til å holde pengespillstilbudet på et forsvarlig nivå er opplagt. Enerettssystemet er for så vidt *egnet* til å forhindre privat profitt, men etter mitt skjønn mangler sammenhengen ettersom lovene går på tvers av den påståtte moralske motvilje mot pengespill.

Lotteriloven er egnet til å forhindre kriminalitet og spilleavhengighet. EFTA-domstolen har konkludert med at tillatelse til å drive lotteri etter lotteriloven er innenfor EØS-rettens grenser i relasjon til sammenheng og konsekvens.

### 3.1.3.2 NØDVENDIGHET

Før tingretten vurderer om pengespilloven, totalisatorloven og lotteriloven går utover det som er nødvendig, må det først ta stilling til om de forskjellige spillene skaper de farer restriksjonene skal forhindre.

Tingretten legger til grunn at ethvert pengespill har farepotensiale. Resultatet av uttalelsen er at en eller annen form for restriksjon er nødvendig så fremt myndighetene ønsker en viss

---

<sup>97</sup> NOU 1997:14 Spillet om pengene, punkt 3.2

beskyttelse. Jeg har ingen forutsetninger for å vurdere tingrettens drøftelse på dette punkt, og legger til grunn at den faktiske nødvendighet foreligger.

Kriminalitet vil det alltid være fare for på områder med økonomisk interesser. I pengespill kan det være vanskeligere å avdekke enn ellers, ettersom kriminalitet vanskelig kan konstateres på bakgrunn av det alltid er en risiko for at spilleren taper penger. Innenfor pengespill er det med andre ord ikke ensbetydende med uregelmessigheter at kunden ikke får noe igjen for beløpet han betaler. Det er også moralsk betenkelig å utnytte et menneskes spillelidelse til å tilegne seg vinning på ulovlig vis. Poenget er at selv om det foreligger en mulighet for kriminalitet på innenfor alle sektorer hvor det er økonomiske interesser, kan ikke dette argumentet tas til inntekt for en faktisk nødvendighet på alle områder.

Deretter blir spørsmålet om de legitime formål kan oppnås med mindre inngripende midler, men samtidig ivareta statens valgte beskyttelsesnivå.

Dersom staten har valgt et lavt beskyttelsesnivå, skal de lite til for at monopolløsningen anses som mer restriktiv enn nødvendig. Eksempelvis har Norge valgt et enerettssystem. Spørsmålet blir da om de forskjellige hensynene eller formålene like godt kunne ha blitt oppfylt innenfor et konsesjonssystem. For å vurdere hvor beskyttelsesnivået er lagt, er restriksjonene som er lagt på monopolinnehaver interesse.

Det er også av betydning om de monopolinnehaverne har et høyt antall spillemuligheter og høy spilleaktivitet. Dette taler i så fall for at myndighetene har lagt beskyttelsesnivået lavt, og det er sannsynlig at et enerettssystem ikke består nødvendighetstesten. Momenter som må vurderes er hyppigheten på spillene som tilbys, antall utsalgssteder, begrensninger på markedsføringsvirksomhet og utvikling av nye spill. I tillegg må intensiteten i markedsføringen vektlegges, og om Norsk Tipping har færre økonomiske incentiver enn private aktører til å bryte reglene samt å drive aggressiv markedsføring. Det siste momentet er om den kontrollvirksomhet som utøves overfor Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kunne blitt utført på tilfredsstillende vis under et konsesjonssystem.

EFTA-domstolens anvisning for å fastlegge beskyttelsesnivået er mer inngående og detaljert sammenholdt med EU-domstolens avgjørelser. Vurderingen er likevel den samme.



Tingretten bygget på at spillene som Norsk Tipping tilbyr er lavfrekvente, utenom Flax. Begrensningene som påligger Norsk Tippings spill er generelle, og gjelder både premier, åpningstider og innlevering av spill. Det stilles også krav om aldersgrense, registrering, tapsbegrensning og det er ikke nattåpent. Av sportsspillene tilbyr Norsk Tipping Oddsens. Norsk Rikstoto tilbyr naturlig nok spill på hesteløp. Både Oddsens og Rikstoto har alders- og beløpsgrense. Konklusjonen ble at norske pengespill anses som moderate i europeisk målestokk.

Retten har heller ikke her fulgt EFTA-domstolens anvisninger. Beskyttelsesnivået må vurderes ut ifra *hver* av de legitime målsetninger. Tingretten har ikke nevnt hvilke målsetning de har vurdert beskyttelsesnivået ut ifra, men ettersom både kontroll og tilgjengelighet er drøftet, antar jeg at det er beskyttelsesnivået for kriminalitet og spilleavhengighet som var gjenstand for vurdering. Etter mitt skjønn har ikke tingretten tatt høyde for alle relevante moment, og jeg vil derfor foreta en drøfting av beskyttelsesnivået i forbindelse med kriminalitet og spilleavhengighet, både i sammenheng lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven.

Som vist tidligere er f.eks. bingo et spill som tilbys i utstrakt grad. Bingo er tilgjengelig i store deler av landet, og flere av dem har åpent hver dag samt nesten hele dagen. Ca. 8 % av de som lider av spilleavhengighet benytter seg av bingo.<sup>98</sup> Dette taler for at beskyttelsesnivået er lagt noe lavt. Disse er gitt tillatelse i medhold av lotteriloven.

Deretter er det Norsk Tipping som tilbyr pengespill med hjemmel i pengespilloven.<sup>99</sup> I forbindelse med dette kan det være givende å se på hvor tilgjengelig spillene de tilbyr faktisk er. Alle spill er tilgjengelig på internett hver dag fra 07.00 til 23.50. Tilbudet består av ni forskjellige spill. Fem av spillene er tallspill. Spesielt for disse spillene er at hvorvidt spilleren får gevinst eller ei, er fullstendig tilfeldig. Det som er relevant i forbindelse med spørsmålet er om tilgjengeligheten, har betydning for spilleavhengige. Av de spilleavhengige spiller 2 % lotto.<sup>100</sup> Statistikken er imidlertid hentet fra før forskrift om spilleautomater trådte i kraft, slik at det mest sannsynlig er noe endring i denne statistikken ettersom 85 % av de spilleavhengige

---

<sup>98</sup> <http://www.fmr.no/hva-er-spilleavhengighet.425442-77010.html>

<sup>99</sup> For all informasjon om Norsk Tipping vises det til [www.norsk-tipping.no](http://www.norsk-tipping.no) med mindre annen kilde er oppgitt

<sup>100</sup> <http://www.fmr.no/hva-er-spilleavhengighet.425442-77010.html>

opplevde spilleautomatene som et problem. En rapport fra SINTEF viser at 88 % av tidligere spilleautomatspillere har gått over til å spille Lotto opptil flere ganger i uken.<sup>101</sup>

Norsk Tipping tilbyr også spill som avhenger av både tilfeldigheter og ferdigheter. Dette er spillene Tipping og Oddsen. Det finnes flere forskjellige utgaver av Oddsen. Av statistikken anser 15 % og 10 % av spilleavhengige Oddsen og Tipping som et problem.<sup>102</sup>

Det at spillene som Norsk Tipping tilbyr er tilgjengelig hver dag i løpet av størstedelen av dagen taler for at beskyttelsesnivået er lagt lavt, men utjevnes likevel noe ved at tilbudet er begrenset. Eksempelvis tilbys det ikke kasinospill.

Norsk Tipping har ca. 4000 kommisjonærer. Dette tilsvarer ca. én kommisjonær per 1250 innbygger. Antallet må kunne sies å være relativt høyt. Myndighetene har ikke gitt noen begrensning i antall kommisjonærer, og har heller ikke gitt disse noen restriksjoner utover de som følger av de generelle retningslinjene for Norsk Tipping. Norsk Tipping har selv gitt retningslinjer for kommisjonærene.<sup>103</sup> Manglende regulering av kommisjonærenes virksomhet taler for at beskyttelsesnivået er lagt noe lavt.

Norsk Rikstoto har ingen begrensninger i åpningstiden på internett. Det kan spilles på hesteløp 24 timer i døgnet, og beløpsgrensen er satt til 999 999 kroner i løpet av én uke for internettspill. De er likevel pålagt av Lotteritilsynet å la kundene sette en egen grense per uke. Denne grensen kan ikke endres.<sup>104</sup> Av de spilleavhengige er det 20 % som anser hesteveddeløp som problematisk.<sup>105</sup>

Den høye beløpsgrensen og tilgjengeligheten taler for at myndigheten har valgt et lavt beskyttelsesnivå i forbindelse med spilleavhengighet.

---

<sup>101</sup> <http://www.lottstift.no/dav/29e6bd0c05.pdf>

<sup>102</sup> <http://www.fmr.no/hva-er-spilleavhengighet.425442-77010.html>

<sup>103</sup> <http://www.spillevett.no/forside/v%C3%A5rt-arbeid/v%C3%A5re-kommisjon%C3%A6rer>

<sup>104</sup> <https://www.rikstoto.no/Hjem/OmRikstoto/spillvett/>

<sup>105</sup> <http://www.fmr.no/hva-er-spilleavhengighet.425442-77010.html>

Videre må det sees på restriksjonene som er pålagt Norsk Tipping. Det kan ha betydning at Norsk Tipping er ikke pålagt å sette beløpsgrense ved spill hos kommisjonær. Stiftelsen har imidlertid satt egne grenser for den enkelte spillers forbruk:<sup>106</sup>

Pr. dag: 40 000 kroner

Pr. uke: 100 000 kroner

Pr. mnd: 300 000 kroner

Pr. år: 1 000 000 kroner

Pr. dag internett/mobil: 10 000 kr

Dette er relativt høye grenser for spill som skal forhindre spilleavhengighet. Spesielt med tanke på at 1 000 000 kroner utgjør et stort beløp overfor spilleavhengige, som sannsynligvis er i en økonomisk belastet situasjon fra før.

Manglende restriksjoner på beløpsbegrensninger og høye beløpsbegrensninger satt av stiftelsen selv, taler for at beskyttelsesnivået er lavt.

På den annen side har Lotteritilsynet pålagt Norsk Tipping strenge regler for markedsføring.<sup>107</sup> Kort oppsummert medfører reglene at det ikke tillates markedsføring på en slik måte at potensielle spillere får inntrykk av at sjansen for å vinne er stor. I tillegg angir reglene at markedsføringen skal være nykter slik at visuelle effekter ikke skal benyttes for å lokke folk til å spille (lys, lyd o.l.). Dette taler for et høyere beskyttelsesnivå.

Oppsummert kan tilgjengelighet og manglende begrensninger overfor spillerne tale for at beskyttelsesnivået er lagt lavt. Likevel må det vektlegges at utvalget av spill er meget begrenset. Spilleautomatvirksomheten, som utgjorde det største problemet i forbindelse med avhengighet, er betydelig moderert. På bakgrunn av dette blir min konklusjon at norske myndigheter har valgt et noe over moderat beskyttelsesnivå i forbindelse med spilleavhengighet.

---

<sup>106</sup> <https://www.norsk-tipping.no/forsiden/artikkelarkiv/artikkel?key=9502>

<sup>107</sup> <http://www.lottstift.no/dav/f36ecc4ee0.pdf>

Det neste blir å drøfte hvilket beskyttelsesnivå staten har valgt i tilknytning til kriminalitet. Av betydning i denne vurderingen er bl.a. hvilken kontrollvirksomhet som utføres for pengespill med norsk tillatelse og om disse har færre økonomiske incentiver til å bryte reglene.<sup>108</sup> Det vil i dette tilfelle være tale om Norsk Rikstoto, Norsk Tipping og aktører som driver med tillatelse etter lotteriloven. Det kan være formålstjenlig å drøfte de generelle forbrukervernhensyn i tilknytning til kriminalitetsbekjempelse fordi disse har nær sammenheng.

I Norsk Tippings instruks er det fastslått at protokoll fra alle styremøter skal sendes Kultur- og kirkedepartementet.<sup>109</sup> I tillegg er staten eneaksjonær og det er dermed staten som velger styrets medlemmer. Det foreligger også en informasjonsplikt overfor departementet. I instruksen § 1 er det lagt til grunn at styret skal påse at Norsk Tipping drives i betryggende former og under offentlig kontroll. I tillegg er det vedtatt en egen instruks for statskontroll med Norsk Tipping.<sup>110</sup> Denne hjemler en uavhengig kontrollkomité for Norsk Tipping, og som skal føre tilsyn med at Norsk Tippings virksomhet drives i samsvar med lov og forskrifter.

Den inngående kontrollen som føres med Norsk Tipping taler for at beskyttelsesnivået er høyt i tilknytning til kriminalitet og forbrukervern.

I forbindelse med Norsk Rikstoto følger det av totalisatorforskriften at landbruksdepartementet fastsetter spillereglene.<sup>111</sup> I følge Norsk Rikstotos vedtekter § 17 skal revisjonsberetning oversendes landbruksdepartementet.<sup>112</sup> Staten skal godkjenne vedtektene.<sup>113</sup>

---

<sup>108</sup> E-3/06 (avsnitt 62)

<sup>109</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/pengespill\\_og\\_lotteri/vedtekter-og-instruks-for-norsk-tipping-.html?id=555808](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/tema/pengespill_og_lotteri/vedtekter-og-instruks-for-norsk-tipping-.html?id=555808)

<sup>110</sup> Instruks for Statskontrollen ved Norsk Tipping AS nr.85/1997

<sup>111</sup> Forskrift for totalisatorspill nr. 1011/2007 § 3

<sup>112</sup> <http://www.rikstoto.no>

<sup>113</sup> NOU 1997:14 punkt 4.6

I tillegg er Norsk Rikstoto<sup>114</sup> og andre spilltilbydere som har tillatelse underlagt Lotteritilsynets kontrollvirksomhet. Styret i Norsk Rikstoto utpekes i følge vedtektene § 7 av Landbruks- og matdepartementet, og i følge § 17 velger departementet stiftelsens revisor.

Lotteritilsynets kompetanse følger av forskrift om lotteritilsynet.<sup>115</sup> Denne gir Lotteritilsynet fullmakt til å treffe nødvendige tiltak for å sikre at bestemmelser i eller i medhold av lotteriloven gjennomføres, samt føre tilsyn med lotterivirksomhet, jf. forskriften § 1-1. Etter § 1-2 tredje ledd har Lotteritilsynet ansvaret for statens inspektører ved travbaner og statskontrollen med Norsk Rikstoto.

Ut ifra de kontrollmulighetene og kompetansegrunnlagene som forvaltningen har, må det sies at det føres en relativt streng kontroll med pengespill- og lotterivirksomhetene.

På bakgrunn av dette må det kunne påstås at staten utøver effektiv kontroll med de tillatte virksomhetene, og beskyttelsesnivået må sies å være høyt i forbindelse med kriminalitet.

Dernest blir spørsmålet om dette beskyttelsesnivået kan nås innenfor et konsesjonssystem. En del av vurderingen er da å avgjøre om enerettsinnehaverne har færre økonomiske incentiver til å maksimere profitt og drive aggressiv markedsføring. Dette ble besvart bekreftende av tingretten.

I forbindelse med Norsk Rikstoto må dette sies å følge av denne er en stiftelse. En stiftelse er selveiende, og det vil ikke bli tale om fortjeneste for aksjeeiere. Dette medfører at private parter har noen interesse i aggressiv markedsføring på vegne av Norsk Rikstoto. Det samme må for så vidt gjelde Norsk Tipping selv om dette er et aksjeselskap, da det er staten som eier alle aksjene.

De aktører som driver med tillatelse etter lotteriloven, er det derimot noe mer tvilsomt om de har færre økonomiske incentiver til å maksimere profitt og drive aggressiv markedsføring. Men dersom det sees tilbake til drøftelsen om bingo, vises det til at det er satt grenser for omsetning og gevinst. Disse må sies å være effektive for å sikre at interessen i aggressiv markedsføring forsvinner.

---

<sup>114</sup> Forskrift om totalisatorspill nr. 1011/2007 § 5

<sup>115</sup> Forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. nr.1366/2000

Dernest er statens kontrollvirksomhet et moment til vurdering. Spørsmålet er om denne kontrollvirksomheten kunne vært utøvd like effektivt overfor en operatør innenfor et norsk konsesjonssystem.

Selv om tingrettens konklusjon vedrørende beskyttelsesnivået kan diskuteres, må det kunne tenkes at kontrollvirksomheten kunne utøves like godt innenfor et konsesjonssystem. Det er vanskelig å se den praktiske forskjellen på bingoaktiviteter av tilfeldige organisasjoner med et humanitært eller samfunnsnyttig formål, og eksempelvis Ladbrokes, dersom begge hadde drevet med hjemmel i lotteriloven. Det må antas at Lotteritilsynet kunne ha samme rolle overfor Ladbrokes som overfor humanitære organisasjoner. At dette vil innebære økonomisk belastning eller større endringer i kontrollvirksomheten kan ikke rettferdiggjøre en restriksjon hvis denne er uforholdsmessig. EU-domstolen har uttalt at hensyn av rent administrativ art ikke kan rettferdiggjøre inngrep i frihetene. Spesielt ikke hvor rettigheten gjelder de grunnleggende friheter.<sup>116</sup>

Lotteriene kan etter lotteriforskriften § 6 ikke selge lodd for mer enn 100 millioner kroner og kan ikke dele ut gevinst som overstiger 2 millioner kroner. Det er vanskelig å se hvorfor kommersielle aktører ikke skal kunne forholde seg til samme begrensninger.

På den annen side er et konsesjonssystem ikke like godt egnet til å oppnå målsetningen om å forhindre privat profitt. Selv om det etter min mening kan stilles spørsmålsteget ved hvorvidt dette er det egentlige formålet, må det være riktig av tingretten å konkludere med at enerettssystemet ikke går utover det som er nødvendig, ettersom de har funnet at det reelle formålet er å hindre privat profitt.

Mer aktuelt er kanskje spørsmålet i forbindelse med totalisatorloven og pengespilloven. Jeg er enig i tingrettens uttalelse om at eierbeføyelser er et viktig verktøy både i forbindelse med kontroll, spilleavhengighet og kriminalitet, for å kunne oppnå et høyt beskyttelsesnivå. Et mindre inngripende alternativ er å lovfeste at staten skal ha eierskap i pengespillvirksomheter som etableres i Norge. Dette kan igjen tenkes å komme i konflikt med Den europeiske

---

<sup>116</sup> Sak C-58/98, *Josef Corsten mot Amtsgericht Heinsberg*, Sml. 2000 I-07919 (avsnitt 42)

menneskerettighetskonvensjonen.<sup>117</sup> Eierbeføyelser er en så vidt viktig faktor i bekjempelse av kriminalitet og for å fremme forbrukervern, at et konsesjonssystem kan vanskelig tenkes å være tilstrekkelig for å oppnå det høye beskyttelsesnivået staten har valgt i forbindelse med denne målsetningen.

Jeg er derfor kommet til at enerettsystemet etter totalisatorloven § 1 og pengespilloven § 3 oppfyller EU-rettens vilkår for lovlige unntak fra etableringsretten og fri flyt av tjenester.

I relasjon til lotteriloven er jeg noe mer tvilende. Formålet bærer i stor grad preg av finansiering av samfunnsnyttige formål. Lotteriene er i større grad tilgjengelige og høyfrekvente. Jeg kan heller ikke se at Lottertilsynets kontrollvirksomhet skal kunne drives mye mer effektivt overfor Røde Kors' lotterier enn Ladbrokes', og hvorfor en kommersiell operatør ikke skal kunne forholde seg til begrensningene i lotterilovens forskrifter i samme grad som en humanitær eller samfunnsnyttig organisasjon. Den moralsk begrunnede motviljen mot pengespill må være det som kan rettferdiggjøre begrensningene, som EFTA-domstolen er inne på. Som det fremgår av drøftelsen, stiller jeg spørsmål ved om denne moralsk begrunnede motviljen er reell. Det finnes derfor flere momenter som trekker i retning av at det kan foreligge motstrid mellom EØS-retten og lotteriloven.

Konsekvensen av å fastslå motstrid mellom EØS-retten og lotteriloven vil bli at lovgiver ikke kan opprettholde dagens lotterilov, men må endre den slik at tillatelse kan gis til kommersielle aktører for spill som faller utenfor pengespilloven og totalisatorlovens anvendelseområde. Lovgiver vil fortsatt ha mulighet å stille vilkår for å innvilge slik tillatelse for fortsatt å kunne fremme kriminalitetsbekjempelse og forhindre spilleavhengighet.

#### 3.1.4 FORHOLDSMESSIGHET I SNEVER FORSTAND

Det finnes få eksempler på at EU-domstolen, EFTA-domstolen og norske domstoler faktisk foretar denne vurderingen. Ofte er det sagt at det er juridisk litteratur som har en forkjærlighet for å forta denne type drøftelse som et eget element i forholdsmessighetsspørsmålet.

---

<sup>117</sup> Protokoll til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4. november 1950 art. 1.

Høyesterett har imidlertid knyttet noen bemerkninger til spørsmålet i en sak som omhandlet alkoholreklame. Høyesterett gjør bl.a. rede for hva vurderingen består i:<sup>118</sup>

*«Den ankende part har gjort gjeldende at det ved vurderingen av om et tiltak er nødvendig, ikke er tilstrekkelig å vurdere om det samme resultat kunne vært oppnådd med alternative virkemidler, men at det også følger av proporsjonalitetsprinsippet at det må foretas en interesseavveining der tiltakets betydning for de alkoholpolitiske målsettinger holdes opp mot restriksjonen i den grunnleggende rett til fri handel. [min utheving]»*

Uttalelsen illustrerer veldig godt forskjellen fra nødvendighetstesten. Her er det ikke et spørsmål om det konkrete tiltaket er for inngripende i forhold til formålet, men et spørsmål om interessen som ligger bak restriksjonen er tilstrekkelig tungtveiende til å kunne gjøre et inngrep i unionens interesse. Formålet og hensynet vil være et uttrykk for beskyttelsesnivået, og vurderingen består på mange måter av en slags «rimelighetstest» av det beskyttelsesnivået den respektive stat har valgt.

Høyesterett har også knyttet en kommentar til når vurderingen kanskje skal foretas:<sup>119</sup>

*«Jeg kan ikke se at det kan utledes av den påberopte praksis fra EF-domstolen og EFTA-domstolen vedrørende artikkel 13 at det skal foretas en slik interesseavveining, unntagen kanskje som en **alternativ uttrykksmåte i forhold til restriksjoner som det ellers kunne være aktuelt å anse som vilkårlige eller som en skjult hindring på handelen, eller i andre ekstraordinære tilfeller.** [min utheving] »*

Som EU-domstolen har påpekt står statene fritt til å bestemme beskyttelsesnivået innenfor pengespillsektoren. Bakgrunnen er at det mangler en europeisk harmonisering innenfor pengespillreguleringene og at pengespill er spesielt med tanke på de negative konsekvenser det eventuelt kan medføre for den enkelte og samfunnet. På områder med stor skjønnsmargin for statene kan det derfor ikke være tale om forholdsmessighet i snever forstand. En vid skjønnsmargin vil nettopp innebære at EU- og EFTA-domstolen ikke har noen prøvingskompetanse. Når statene har full frihet til å fastsette sitt beskyttelsesnivå i forbindelse

---

<sup>118</sup> Rt. 2009 s. 839, avsnitt 39

<sup>119</sup> *Op.cit.* avsnitt 41



med pengespill, blir det etter mitt skjønn ikke plass for en slik interesseavveining som forholdsmessigheten i snever forstand representerer. Dersom tiltaket er egnet og nødvendig er det lovlig uten noen nærmere avveining. EFTA-domstolen har ikke oppstilt noe ytterligere krav i den nevnte sak, og det samme gjelder altså EU-domstolens avgjørelser.

EØS-rettens proporsjonalitetsprinsipp består altså her – som på de aller fleste områder – av en vurdering av egnethet og nødvendighet.

### 3.2 FORSKRIFT OM FORBUD MOT BETALINGSFORMIDLING FOR PENGESPILL SOM IKKE HAR NORSK TILLATELSE

#### *«§ 4. Forbud mot betalingsformidling*

*Det er forbudt for virksomheter som nevnt i § 3 å **formidle betaling** av innsats og gevinst i **pengespill** som ikke har tillatelse i Norge.*

*Forbudet mot betaling av innsats gjelder ved betalingsordre der betalingskort er benyttet og autorisasjonsforespørselen identifiseres etter et brukerstedskodesystem.*

*Lotteritilsynet kan ved forskrift eller enkeltvedtak gi pålegg til virksomheter som nevnt i § 3, om å avvise elektroniske betalingstransaksjoner til og fra entydig bestemte kontonumre.[min utheving]»*

#### 3.2.1 ER ARTIKKEL 36 ANVENDELIG?

Det første spørsmålet det er naturlig å ta stilling til er hvilken bestemmelse som skal anvendes. Fri flyt av kapital etter EØS art. 40 er et selvfølgelig alternativ til fri flyt av tjenester etter art. 36.

Det mest nærliggende er å se på hvordan virkning forskriften har. Det foreligger ikke et forbud mot å anvende kapital, men forskriften begrenser selve formidlingen. Dette er naturlig å tolke som en «tjeneste», jf. art. 36.

Hva som skal anses som en tjeneste fremkommer av EØS art. 37. Art. 36 tar sikte på «tjenester som vanligvis **ytes mot betaling**», jf. art. 37. Karakteristisk for en betaling er et den foreligger som et vederlag for en bestemt tjeneste, og er normalt basert på en avtale mellom

tjenesteyteren og mottakeren.<sup>120</sup> Ved betalingstjenester som eksempelvis betalingskort foreligger det en avtale mellom forbruker og bank. En forbruker betaler gebyr for å kunne benytte betalingskort ved betalingsformidling.

Det fremkommer likevel av TEUV art. 58 nr. 2 (tidl. art. 51) at banktjenester i forbindelse med bevegelse av kapital liberaliseres i takt med fri flyt av kapital. Sett i sammenheng med argumentasjonen om at hindringen her knytter seg til selve betalingstjenesten, og ikke til kapitalen i seg selv, må det undersøkes hvorvidt forskriften er i tråd med artikkel 36.<sup>121</sup>

I denne sammenheng kan det vises til *Liga Portuguesa*:<sup>122</sup>

*«As to whether Article 56 EC [tilsvarende EØS artikkel 40] is applicable, it must be noted that **any restrictive effects which the national legislation at issue in the main proceedings might have on the free movement of capital and payments would be no more than the inevitable consequence of any restrictions on the freedom to provide services.** Where a national measure relates to several fundamental freedoms at the same time, the Court will in principle **examine the measure in relation to only one of those freedoms** if it appears, in the circumstances of the case, that **the other freedoms are entirely secondary in relation to the first and may be considered together with it** ... [min utheving]»*

At det forskriften utgjør et hinder for bevegelse av kapital, er en slik uunngåelig sidevirkning. Art. 36 er derfor anvendelig.

For pengespilloperatøren har forskriftens siktemål i relasjon til selve *utføringen* av betalingstjenesten, mindre betydning. For utenlandske spilltilbydere vil det være et spørsmål om norske restriksjoner som hindrer fri flyt av kapital.

---

<sup>120</sup> Dr. P S R F Mathijsen, *A guide to the European Union Law*, 9. utgave, London 2007, s. 247

<sup>121</sup> Sak C-484/93, *Peter Svensson og Lena Gustavsson mot Ministre du Logement et de l'Urbanisme* Sml. 1995 I-03955 (avsnitt 11)

<sup>122</sup> *Liga Portuguesa* (avsnitt 47)

Som jeg har vært inne på er også tjenestemottaker også rettighetssubjekt etter traktaten. Dette betyr at forbruker blir utsatt for et hinder på fri flyt av tjenester etter EØS-loven art. 36 ettersom forbudet innebærer at bankene ikke kan formidle betaling til utenlandske spilloperatører.

Jeg velger derfor å drøfte forskriften etter artikkel 36. Dette begrunner jeg i forskriftens klare ordlyd som retter seg mot selve utføringen av betalingsformidlingen, og ikke legger noen restriksjoner på hvordan kapitalen som sådan skal anvendes.

Forskriften kan ikke sies å være problematisk i forbindelse med etableringsretten etter EØS art. 31 som gjelder etableringsretten. Det er pengespilloven, lotteriloven og totalisatorloven som berører retten til å etablere sin virksomhet i et EØS-land, og som kan tenkes å komme i strid med EØS art. 31.

### 3.2.2 FORELIGGER DET EN RESTRIKSJON?

Forskriften er gitt med hjemmel i pengespilloven § 2, fjerde ledd, totalisatorloven § 2, første ledd, annet punktum og lotteriloven § 11.

At det foreligger en restriksjon i norsk forstand kan det være lite tvil om. Et annet spørsmål er hvorvidt det foreligger en restriksjon i EØS-rettslig forstand. EU-praksis kan tyde på det.<sup>123</sup>

I spørsmål om bestemmelsene om fri bevegelighet er det et krav at det må foreligge et grenseoverskridende element.<sup>124</sup> Dette må bety at restriksjoner som bare rammer norske aktører uten tilknytning til EØS-området, kan ikke være en EØS-rettslig restriksjon.

Forskriften har et grenseoverskridende element fordi den retter seg mot pengespill som ikke har norsk tillatelse. Dette betyr i praksis at alle utenlandske pengespill ikke kan motta betaling fra norske betalingsformidlere. Forskriften vil få følgende virkning:<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Se f.eks. *Gambelli* (avsnitt 54)

<sup>124</sup> Sejersted mfl. (2003) s. 280-281

<sup>125</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressesenter/pressemeldinger/2010/Forbud-mot-betalingsformidling-til-pengespill-uten-norsk-tillatelse.html?id=593821>

*«Forskriften betyr at banker og betalingsinstitusjoner i Norge vil få forbud mot å formidle betaling fra Norge til brukersteder utenfor Norge som er registrert med brukerstedskode 7995 (pengespillvirksomhet). Betaling til pengespillvirksomhet i Norge, herunder Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, vil ikke bli påvirket av forbudet.»*

Forskriften vil ha betydning for nordmenn og banker som tjenestemottakere, og disse er således rettighetssubjekter. Spørsmålet er om det foreligger et grenseoverskridende element hvor norske restriksjoner rammer nordmenn, og hvorvidt nordmenn kan påberope seg de fire friheter mot egen stat.

Ole-Andreas Rognstad og Sten Foyn viser til EU-domstolens praksis som har lagt til grunn at det kan foreligge et grenseskridende element selv om en person påberoper seg reglene mot sin egen hjemstat, og at EU-domstolen stiller beskjedne krav til hva som anses som grenseoverskridende.<sup>126</sup>

Ettersom forbudet gjelder en forbrukers mulighet til å betale tjenester som ikke har norsk tillatelse, vil det i hovedsak være tale om internettilbydere og utsalg som er etablert i andre land. Det foreligger derfor et grenseoverskridende element, og det er derfor en restriksjon i EØS-rettslig forstand.

Det samme må gjelde banker og andre selskaper som er betalingsformidlere. Det grenseoverskridende elementet vil ligge i at forbudet retter seg mot deres mulighet til å yte tjenester til visse operatører i andre medlemsstater.

Departementet fremholder at forskriften ikke utgjør noen ny restriksjon ettersom det allerede er forbudt å tilby og å formidle pengespill i Norge, jf. pengespilloven § 3.<sup>127</sup>

Forskriften er av en annen karakter enn tidligere restriksjoner på pengespillområdet. For det første retter den seg mot bankene, ikke pengespilloperatøren. For det andre blir forbrukeren direkte berørt. Lovgiver har lagt en restriksjon på forbrukerens mulighet til å

---

<sup>126</sup> Sejersted mfl. (2003) s. 280-281

<sup>127</sup> Ot. prp. nr. 80 (2007-2008), s. 17

bruke eget betalingskort på lovlige pengespill under opphold i en annen EØS-stat. Gjennom forskriften har lovgiver også lagt begrensninger på min mulighet til å formidle betaling til aktører som tilbyr lovlige pengespill under utenlandsk lisens over internett.

At forskriften har en vesentlig annen karakter enn eldre bestemmelser om pengespill, bør etter mitt skjønn bli avgjørende for om det foreligger en ny restriksjon.

### 3.2.3 LEGITIMT FORMÅL?

#### «§ 1. Formål

*Formålet med forskriften er å sikre et regulert og kontrollert tilbud av pengespill gjennom å begrense tilgangen til pengespill som ikke har norsk tillatelse.»*

Som formålsparagrafen viser, er formålet bl.a. kanalisering. Forvaltningen ønsker å gjøre det enklere å spille norske pengespill gjennom å gjøre det vanskeligere å spille utenlandske pengespill som ikke er underlagt norsk kontroll. I følge en pressemelding fra kulturdepartementet, tar forskriften også sikte på å forhindre kriminalitet og spilleavhengighet.<sup>128</sup> Både kriminalitetsbekjempelse og spilleavhengighet er godtatt av EU-domstolen som legitime formål.<sup>129</sup>

Formålet må være begrunnet i tvingende allmenne hensyn. Domstolen har som kjent godtatt flere hensyn. Dette gjelder bl.a. forbrukerbeskyttelse og forhindre både svindel og oppfordring til pengesløseri og det generelle behov for å opprettholde offentlig orden.<sup>130</sup>

Første oppgave blir å finne ut hva som er forskriftens *egentlige* formål.

I følge *Gambelli* er vurderingstemaet om restriksjonen faktisk reflekterer et genuint ønske om å redusere spillemulighetene.<sup>131</sup> Ved bekjempelse av spilleavhengighet, må det foreligge en

---

<sup>128</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressesenter/pressemeldinger/2010/Forbud-mot-betalingsformidling-til-pengespill-uten-norsk-tillatelse.html?id=593821>

<sup>129</sup> *Liga Portuguesa* (avsnitt 63) og *Gambell* (avsnitt 62-63)

<sup>130</sup> Se f.eks. *Liga Portuguesa* avsnitt 56

<sup>131</sup> *Gambelli* (avsnitt 62)

reell innskrenking som følge av at pengespillpolitikken som et hele sørger for mindre i spilleavhengighet i samfunnet enn hva som ellers ville vært tilfelle uten restriksjoner på den frie bevegeligheten for spilltjenester.<sup>132</sup>

Jeg viser her tilbake til drøftingen under lotteriloven § 5, pengespilloven § 3 og totalisatorloven § 1. Et begrenset utvalg av relativt lavfrekvente spill tilsier at en slik innskrenkning foreligger. Dette taler for at forskriftens reelle formål er å bekjempe spilleavhengighet.

I spørsmålet om det egentlige formålet er kriminalitet, kan det være hensiktsmessig å påpeke farene ved å benytte betalingskort tilknyttet en konto. Ved å oppgi kortnummer og CVC-kode, kan uærlige pengespilloperatører benytte denne informasjonen for å oppnå tilgang til kundens konto. For å vurdere om forskriftens reelle formål er kriminalitetsbekjempelse, kan det vises til at den ikke forhindrer betalingsformidling til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Disse er underlagt statlig kontroll som viser at lovgivers vilje er at det ikke skal være noen mulighet for kriminalitet ved lovlige pengespill. Det kan vanskelig tenkes at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto utnytter spillernes kontoopplysninger eller bruker strømmen av betalinger til hvitvasking av penger, ettersom stiftelsen og selskapet er underlagt eierbeføyelser til fordel for staten. Det vil derfor være rimelig å konkludere med at forskriften og øvrige reguleringer genuint reflekterer et ønske om å forhindre kriminalitet.

Som nevnt tidligere kan ikke, etter min oppfatning, kanalisering sees som et formål i seg selv, men som et virkemiddel for å oppnå et eventuelt legitimt formål. I følge *Placanica* viser domstolen at spørsmålet om kanalisering hører inn under restriksjonenes egnethet.<sup>133</sup>

Forskriften er imidlertid noe spesiell ettersom den forhindrer betalingsformidling til alle utenom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Spørsmålet er om kanalisering skal vurderes i relasjon til egnethet og sammenheng, eller hva som er forskriftens egentlige formål. Det er imidlertid lite praktisk å se på kanalisering som et eget formål ettersom dette vanskelig kan være et formål *i seg selv*.

---

<sup>132</sup> E- 3/06 (avsnitt 45)

<sup>133</sup> *Placanica* (avsnitt 55)

Etter dette konkluderer jeg med at det reelle formål er å bekjempe kriminalitet og spilleavhengighet. Formålet for forskriften er dermed legitimt.

### 3.2.4 FORHOLDSMESSIGHETSPRINSIPPET

#### 3.2.4.1 EGNETHET

Neste spørsmål er hvorvidt forbudet mot betalingsformidling er egnet til å oppnå de nevnte formål.<sup>134</sup>

Spørsmålet jeg først tar stilling til er om forbudet er egnet til å forhindre spilleavhengighet. Departementet har selv lagt til grunn at forskriften vil være et vesentlig bidrag til å begrense tilgjengeligheten, og viser til at dette, ifølge forskning, har størst effekt av mulige tiltak mot spilleavhengighet.<sup>135</sup> Dette må gjelde selv om det ikke foreligger et absolutt forbud. Det er likevel grunn til å stille spørsmålstegn ved om dette vil ha noen betydning for de som lider av spilleavhengighet.

Forbudet kan enkelt omgås ved hjelp av eksempelvis Paysafecard.<sup>136</sup> Det er altså tale om en vanskeliggjøring av selve betalingsformidlingen. En vanskeliggjøring vil trolig kun ha betydning for de som *ikke* lider av spilleavhengighet, mens en som lider av spilleavhengighet vil ha flere incentiver til å benytte seg av muligheten til å omgå forskriften. Paysafecard o.l. er ingen ukjent betalingsmåte.

Paysafecard er et forhåndsbetalt kredittkort. Kunden betaler til Paysafecard som sender ut et kort med tilgodehavende til kunden. Det fungerer på mange måter som et vanlig debetkort, og kan benyttes til eksempelvis pengespill over internett. Paysafecard har engelsk lisens.

Ved bruk av betalingskort i forretninger i utlandet som er registrert som spillleselskap, er løsningen så enkel som uttak av kontanter. Det er derfor tvilsomt at forskriften *overhode* er egnet til å forhindre avhengighet, og gode grunner taler for at forskriften ikke oppfyller egnethetsvilkåret i tilknytning til dette formålet.

Til spørsmålet om den er egnet til å forhindre kriminalitet, kan det nevnes at økonomisk kriminalitet ofte er forbundet med å oppgi betalingskortinformasjon over internett. På

---

<sup>134</sup> *Liga Portuguesa*, (avsnitt 60)

<sup>135</sup> Ot.prp. nr. 80 (2007-2008) s. 19

<sup>136</sup> <http://www.paysafecard.com/no/>, <https://www.betsson.com/start/no/>

pengespillområdet har de uærlige operatørene mulighet til å utnytte den enkeltes spilleavhengighet. Dette kan være noe mer prinsipielt og moralsk betenkelig enn øvrig økonomisk kriminalitet. Spørsmålet om egnethet for å forhindre kriminalitet er ikke vurdert i forarbeidene.

Dernest blir spørsmålet om pengespillrestriksjonene er sammenhengende. Dersom det tas utgangspunkt i at myndighetene gjennom forskriften ønsker å forhindre kriminalitet og trekke spillerne bort fra spill som er mer usikre enn Norsk Tippings spill, er vurderingen om det foretas eller tolereres aktivitet som går på tvers av disse formålene.<sup>137</sup>

Ettersom pengespillpolitikken bygger på et enerettssystem og eksklusive lisensrettigheter, kan det vanskelig påstås at myndighetene tolerer eller foretar seg aktivitet som går på tvers av formålet om å bekjempe kriminalitet. De norske spilloperatørene er i tillegg underlagt streng kontroll. Ved å ha et så lukket marked hvor ingen private aktører slipper til, kan det vanskelig konstateres at det foreligger aktivitet fra myndigheten som går på tvers av målsetningen om kriminalitetsbekjempelse.

Domstolen har som nevnt gjort unntak fra hovedregelen om sammenheng i pengespillpolitikken gjennom kanaliseringshensynet.<sup>138</sup> Bakgrunnen er at autoriserte operatører må kunne tilby et pålitelig, men samtidig et attraktivt alternativ til de mer utrygge pengespilltilbudene.<sup>139</sup> Med dagens utvikling innen pengespill på internett må det forutsettes det skal mer til for å krysse grensen for kanaliseringshensynet med tanke på enerettsinnehavers markedsføring og utvikling av spill.<sup>140</sup>

Ettersom Norsk Tippings markedsføring og utvikling av spill ikke er tema for oppgaven, velger jeg ikke å gå inn på dette spørsmålet. Det kan imidlertid nevnes at tingretten i TOSLO-2004-91873 kom til at de nevnte tilbyderne har holdt seg innenfor rammen av kanalisering. For det tilfelle at forskriftens er egnet til å bekjempe spilleavhengighet må tingrettens konklusjon legges til grunn, og systemet er sammenhengende.

---

<sup>137</sup> Se eksempelvis *Gambelli* (avsnitt 69)

<sup>138</sup> *Ibid*

<sup>139</sup> Se *Placanica*, avsnitt 54

<sup>140</sup> Grensene for kanaliseringshensynet fremkommer bl.a. av sak C-258/08 *Ladbroke's vs. Stichting de Nationale Sporttotalisator*, Judgement of 3 June 2010, Second Chamber (ennå ikke i Sml.) (avsnitt 50)



Forskriften blir etter dette å anse som egnet til å forhindre kriminalitet, og det foreligger ingenting ved norsk pengespillpolitikk som tilsier at vilkåret om sammenheng i relasjon til dette formålet ikke er oppfylt. Spørsmålet om forskriftens egnethet i forbindelse med spilleavhengighet kan imidlertid diskuteres.

#### 3.2.4.2 NØDVENDIGHET

I forbindelse med spørsmålet om det faktisk foreligger et behov for denne type regulering har EU-domstolen uttalt at en medlemsstat vil ha mulighet til å innføre interne restriktive reguleringer selv om myndighetene ikke kan vise til en studie som fastslår at den faktiske nødvendighet foreligger.<sup>141</sup> Staten har kun en plikt til å gi retten de bevis den faktisk har.<sup>142</sup> Slik jeg forstår domstolens uttalelse er at jo færre bevis staten har, desto mer skal til for at det kan konstateres nødvendighet.

I forarbeidene står følgende om kriminalitet:<sup>143</sup>

*«Økokrim viser i sin årsrapport for 2007 til at det de siste årene har åpnet seg nye muligheter for hvitvasking gjennom internettbaserte pengespill. Økokrim uttaler bl.a.: « ... kontroll er vanskelig siden ingen har oversikt over omfanget eller spillernes reelle identitet. » (s. 20). Den internasjonale organisasjonen Financial Action Task Force (FATF-GAFI) har ved flere anledninger påpekt risikoen for hvitvasking gjennom internettpillvirksomhet. ... FATF-GAFI anbefaler alle medlemsland tiltak mot hvitvasking bl.a fra pengespillvirksomhet. EU/EØS-medlemsland er forpliktet til å iverksette de tiltakene mot hvitvasking som følger av de ulike hvitvaskingsdirektivene. [min utheving]»*

Som det fremkommer foreligger det *muligheter* for kriminalitet ved internettpill. Det kan m.a.o. ikke slås fast at det faktisk foreligger kriminalitet eller at dette utgjør et betydelig problem. I *Liga Portuguesa* ser det ut til at EU-domstolen godtar kun en mulighet for kriminalitet.<sup>144</sup> Ettersom hvitvasking av penger er et mye mer sannsynlig utfall enn at

---

<sup>141</sup> Forente saker C-316/07, C-358/07, C-360/07, C-409/07, C-410/07, *Markus Stoß m. fl. mot Land Baden-Württemberg*, Judgement of 8 September 2010, Grand Chamber (ennå ikke i sml.) (avsnitt 72)

<sup>142</sup> *Op. cit.* avsnitt 71

<sup>143</sup> Ot.prp. nr. 80 (2007-2008), s. 10-11

<sup>144</sup> *Liga Portuguesa* (avsnitt 71)

fotballag skal påvirke resultatet i en kamp for å oppnå vinning, må det sies å foreligge en faktisk nødvendighet for restriksjonen. Domstolen har anerkjent at internett representerer en risiko for svindel ettersom den ikke krever fysisk tilstedeværelse.<sup>145</sup> Konklusjonen må derfor bli at det foreligger faktisk nødvendighet for forskriften.

Videre må det vurderes hvorvidt det er behov for restriksjonen for å forhindre spilleavhengighet. Ut ifra en analogi av EFTA-domstolens praksis må det påvises at de spillene som ikke har norsk tillatelse har en avhengighetsskapende effekt.<sup>146</sup> I denne sammenheng kan det være hensiktsmessig å se på hvilke spill forskriften får konsekvens for. Av kulturdepartementets pressemelding kan det leses at forskriften vil få virkning for alle virksomheter utenfor Norge som er registrert som pengespillvirksomheter. Dette vil m.a.o. innebære at det ikke vil være en bestemt type spill som rammes, men alle. Både de som er avhengighetsskapende, og de som ikke er det.

Forarbeidene sier følgende om risikoen:<sup>147</sup>

*«MMIs undersøkelse fra 2005 indikerte at risiko- og problemspillere står for over 60 prosent av innsatsen på internettspill. I denne undersøkelsen sto spilleautomater og internettspill i en særstilling når det gjaldt risiko- og problespillernes pengebruk. [min utheving]»*

Ut ifra MMIs undersøkelse må det være tilstrekkelig til å fastslå at pengespill som ikke har norsk tillatelse representerer en risiko for spilleavhengighet. Det kan likevel stilles spørsmålstegn ved om det stilles krav til hvor omfattende spilleavhengighetsproblemet i Norge må være for å rettferdiggjøre et forbud som det foreliggende.

Til sist blir spørsmålet om restriksjonen går ut over det som er nødvendig for å oppnå de legitime formål.

---

<sup>145</sup> *Op. cit.* avsnitt 70

<sup>146</sup> E-3/06 (avsnitt 57)

<sup>147</sup> Ot. prp. nr. 80 (2007-2008), s. 11

Som det fremkommer av EFTA-domstolens praksis beror forholdsmessighetsvurderingen på statens valgte beskyttelsesnivå.<sup>148</sup> Spørsmålene blir derfor om restriksjonen går utover det som er nødvendig for å forhindre kriminalitet og spilleavhengighet innenfor det beskyttelsesnivået myndighetene har valgt. I forbindelse med drøftelsen av pengespilloven, totalisatorloven og lotteriloven ble konklusjonen at beskyttelsesnivået for spilleavhengighet er lagt noe over et moderat nivå, mens det i tilknytning til kriminalitet er lagt høyt.

Vurderingstemaet blir da om staten kunne ha nådd samme beskyttelsesnivå med mindre inngripende tiltak.

Forholdsmessigheten må vurderes ut ifra det enkelte formål. Første problemstilling er derfor om spilleavhengighet kan nås med mindre inngripende midler og samtidig sikre et noe over moderat beskyttelsesnivå.

Problemet med forskriften er at den virker slik at forbrukerne ikke kan handle vanlige varer dersom virksomheten er registrert med den bestemte koden norske banker ikke kan formidle betaling til.<sup>149</sup> Dette kan eksempelvis være fordi virksomheten i tillegg til andre varer driver med Lotto eller spilleautomater. Forskriften kan derfor ikke sies å tilsvare et moderat beskyttelsesnivå, men et høyt beskyttelsesnivå og dette tilsier at forskriften er uforholdsmessig.

Hvilken restriksjon kan da tenkes å oppnå formålet om å forhindre spilleavhengighet, men samtidig svare til graden av beskyttelse staten har valgt?

Som eksempel kan det nevnes forbud mot å tilby spill over internett. Dette var tema i *Liga Portuguesa*. Forskjellen og problemet ligger i at det for forbruker ikke ville være mulig å spille pengespill over internett, mens det samtidig ville vært en umulighet for utenlandske operatører og tilby sine spill til nordmenn. Det kan derfor vanskelig sies at forbud mot å tilby spill på internett ville være *mindre* inngripende.

---

<sup>148</sup> E-3/06 (avsnitt 58)

<sup>149</sup> <http://e24.no/naeringsliv/article3740966.ece>

En annen løsning vil være å pålegge bankene å legge inn en beløpsbegrensning i tilknytning til de nevnte kodene for pengespillvirksomheter og -operatører. Eksempelvis samme beløpsbegrensning som for Norsk Tipping. Dersom monopolinnehaveren, som for øvrig har stort fokus på å bekjempe avhengighet, mener at en passende grense for forbruk på pengespill går ved 300 000 kroner på én måned, kan det vanskelig være noen grunn til å anta at en slik grense ikke skulle oppfylle formålet i forbindelse med pengespill uten norsk tillatelse. På denne måten ville restriksjonen være mindre inngripende for både forbruker, banker og spilltilbydere. Ettersom beskyttelsesnivået på bakgrunn av spilleavhengighet ikke kan sies å være særskilt høyt, må denne løsningen sies å gi en tilfredsstillende beskyttelse. Det kan derfor vanskelig sies at restriksjonen er forholdsmessig sett opp i mot dette spesifikke formålet.

Det neste det må tas stilling til er om det er mulig å forhindre kriminalitet med mindre inngripende midler, og samtidig oppnå det høye beskyttelsesnivået lovgiver har valgt.

Norske myndigheter kan ikke betinge seg kontroll og tilsyn ved en aktør med eksempelvis engelsk tillatelse som tilbyr spill over internett. Dette gjelder også pengespillutsalg i utlandet.

EU-domstolen har uttalt at en medlemsstat er berettiget til å ta det standpunkt at selv om operatører tilbyr spill i landet med utenlandsk lisens, trenger ikke dette å være ensbetydende med at sikkerheten for forbrukeren er ivaretatt.<sup>150</sup>

For å hindre svindel og bevare hensynet til forbrukeren kan forbud mot betalingsformidling derfor være både egnet og nødvendig. Det kan likevel innvendes at det alltid vil være en viss risiko knyttet til bruk av betalingskort utenfor landegrensene, uavhengig av hvilken virksomhet som drives. Det spesielle med pengespill er de moralske betenkeligheter ved å utnytte spilleavhengighet til å skaffe seg vinning på ulovlig vis. Det må kunne forutsettes at en slik lidelse er egnet til å gjøre den enkelte mindre kritisk til bruk av betalingskort både i utland og over internett. Det er derfor vanskelig å tenke seg alternativer som sikrer forbrukerbeskyttelse og kriminalitetsbekjempelse like godt som forskriften.

---

<sup>150</sup> *Liga Portuguesa*, (avsnitt 69)

Det kan likevel være interessant å se hen til *Gambelli* hvor EU-domstolen stilte spørsmålsteget ved forholdsmessigheten i og med at restriksjonen rammet utenlandske operatører som drev lovlig pengespillvirksomhet under hjemstatens lisens. Det samme vil være virkningen av forskrift om forbud mot betalingsformidling. Spørsmålet er likevel ikke aktuelt etter EU-domstolens uttalelse i *Liga Portuguesa* om at en stat kan ta det standpunkt at selv om en operatør driver lovlig med utenlandsk lisens, trenger ikke dette være tilstrekkelig for å ha tillit til at forbrukerne er sikret mot svindel og kriminalitet.

Innenfor det valgte beskyttelsesnivået til hver av de legitime målsetningene kan restriksjonen avhjelpe spilleavhengighet ved hjelp av mindre inngripende tiltak. På den annen side må det knyttes moralske betenkeligheter ved at pengespillaktører skal utnytte noens spillelidelser, og har derfor valgt et høyt beskyttelsesnivå hva forbrukervernhensyn og kriminalitet angår. Beskyttelsesnivået kan som nevnt ikke overprøves. Disse målsetningene kan vanskelig tenkes å oppnås like godt ved mindre restriktive tiltak, og forbudet mot betalingsformidling må derfor kunne tenkes å være forholdsmessig.

### 3.2.5 FORHOLDSMESSIGHET I SNEVER FORSTAND

Også forskrift om forbud mot betalingsformidling for spill uten norsk tillatelse nyter godt av statenes skjønnsmargin, så heller ikke under dette punktet vil vurderingen gi noe juridisk bidrag til fremstillingen (se pkt. 3.1.4), og jeg unnlater derfor å gå inn på dette. En drøfting vil kunne ut en personlig, politisk oppfatning, og således være utenfor oppgavens tema. Avgjørende for forskriftens lovlighet er derfor egnethet og nødvendighet.

## 4.0 AVSLUTNING

Den taler med styrke for at både EU-domstolens uttalelser og EFTA-domstolens avgjørelser ikke skal fravikes i norsk rett. Rammene domstolene setter opp på et område med vid skjønnsmargin, kan tenkes å svare til et minimumskrav av lojalitet som forventes overfor det europeiske økonomiske samarbeidet.

Det høye beskyttelsesnivået Norge har satt i forbindelse med kriminalitet må på bakgrunn av skjønnsmarginen, sies å være rettferdiggjort etter EU-domstolens rammer. Spesielt med tanke på at EU-domstolen stadig har utvidet rammene for statenes adgang til å regulere pengespillsektoren.

På den annen side medfører skjønnsmarginen at EU-domstolen ikke kan ta stilling til moralske spørsmål knyttet til restriksjonene. Eksempelvis har forskrift om forbud mot betalingsformidling fordeler i relasjon til kriminalitet, men det bør kanskje likevel stilles spørsmål ved hvor langt vi er villige til å gå for å forhindre kriminalitet.

Skjønnsmarginen må nok likevel være det som avgjør spørsmålet om forenelighet med EØS-avtalen. Skjønnsmarginen er bl.a. begrunnet i en manglende europeisk harmonisering, og derfor kan ikke særnorske restriksjoner av denne grunn være i strid med fri flyt av tjenester og kapital, og etableringsretten.

I forbindelse med forskrift mot betalingsformidling velger jeg uansett, ut i fra et rettspolitisk ståsted, å stille meg tvilende til en så vidtgående restriksjon som gjelder for alle aktører, foruten dem som generer midler til fordeling gjennom statsbudsjettet. Ut ifra et juridisk ståsted virker det imidlertid som at denne særnorske forskriften nyter godt av EU-domstolens stadige liberalisering av reguleringsadgangen på pengespillområdet.

## **KILDER**

### **Lovgivning**

- 1902 Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven – strl) 22. mai nr. 10 1902
- 1927 Lov om veddemål ved totalisator (totalisatorloven) 1. juli nr. 3 1927
- 1992 Lov om pengespill (pengespilloven) nr. 103/1992
- 1992 Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) nr. 109/1992
- 1994 Lov om lotterier m.v. (lotteriloven) nr. 11/1995
- 1999 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) nr. 30/1999, Protokoll til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4. november 1950

### **Forskrifter m.v.**

- 1995 Forskrift til lov om lotterier mv. nr. 185/1995
- 2000 Instruks for Statskontrollen ved Norsk Tipping AS nr.85/1997
- 2000 Forskrift om totalisatorspill nr. 1011/2000
- 2000 Forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. nr. 1366/2000
- 2004 Forskrift om bingo nr. 1528/2004

## **Forarbeider**

Norges Offentlige utredninger

NOU 1997:14          Spillet om pengene

Odelstingsproposisjoner

Ot. prp. nr. 44 (2002-2003) (endringslov) Pengespill- og lotterilovgivningen Bistand under  
lovforberedelse – endringer i pengespill- og lotterilovgivningen

Ot. prp. nr. 80 (2007-2008) Om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen  
(betalingsformidling m.m.)

## **Rettspraksis**

Rettspraksis fra Høyesterett

Rt. 2000 s. 1811 (Finanger I)

Rt. 2005 s. 1365 (Finanger II)

Rt. 2007 s. 1003

Rt. 2009 s. 839

Rettspraksis fra tingretten

TOSLO- 2004-91873 (Oslo)



## Rettspraksis fra EFTA-domstolen

Sak E-1/06 *EFTA Surveillance Authority v The Kingdom of Norway* (ennå ikke i EFTA Ct. rep.)

Sak E-3/06 - *Ladbrokes Ltd. mot The Government of Norway, Ministry of Culture and Church Affairs and Ministry of Agriculture and Food* (ennå ikke i EFTA Ct. rep.)

## Rettspraksis fra EU-domstolen

Sak C-275/92, *Her Majesty's Customs and Excise mot Gerhart Schindler og Jörg Schindler*,

Sml. 1994 I-01039 (Schindler)

Sak C-484/93, *Peter Svensson og Lena Gustavsson mot Minstre du Logement et de*

*l'Urbanisme* Sml. 1995 I-03955

Sak C- 124/97, *Lääri m. fl. mot Kihlakunnansyyttäjä og den finske stat*, Sml. 1999 I-06067

(Lääri)

Sak C-67/98, *Questore di Verona mot Diego Zenatti*, Sml. 1999 I-07289 (Zenatti)

Sak C-58/98, *Josef Corsten mot Amtsgericht Heinsberg*, Sml. 2000 I-07919

Sak C-448/98 *Frankrike mot Jean-Pierre Guimont*, Sml. 2000 I-10663

Forente saker C-243/01, C-338/04, C-359/04 og C-360/04, *Italia mot Gambelli m. fl.*,

Judgment of November 6 2003, Grand Chamber (ennå ikke i sml.) (Gambelli)

Sak C 434/04 *Jan-Erik Anders Ahokainen, Mati Leppik mot Virallinen syyttäjä*, Opinion of advocate general, delivered on 13 July 2006

Forente saker C-338/04, C-359/04 og C-360/04, *Italia mot Placanica m. fl.*, Judgment of 6 March 2007, Grand Chamber (ennå ikke i sml.) (Placanica)

Sak C-42/07, *Liga Portuguesa og Bwin International Ltd mot Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*, Judgment of 8 September 2009 (ennå ikke i sml.) (Liga Portuguesa)

Sak C-447/08, *Sverige mot Otto Sjöberg og Anders Gerdin*, Judgment of 8 July 2010, Fourth Chamber (ennå ikke i sml.) (Sjöberg og Gerdin)

Sak C-258/08, *Ladbrokes mot Stichting de Nationale Sportstotalisator*, Judgment of 3 June 2010, Second Chamber (ennå ikke i sml.)

Forente saker C-316/07, C-358/07, C-360/07, C-409/07, C-410/07, *Markus Stoß m. fl. mot Land Baden-Württemberg*, Judgment of 8 September 2010, Grand Chamber (ennå ikke i sml.) (Stoß)

## **Internasjonale traktater**

TEUV	Traktat om Den europeiske unions funksjonsmåte (Lisboa-traktaten) av 13. desember 2007 (ikrafttredelse 1. desember 2009)
ODA	Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol

## Litteratur

### Bøker

Mathijsen, Dr. P S R F, *A guide to the European Union Law*, 9. utgave (London 2007)

Sejersted, Fredrik mfl., *EØS-rett*, 2.utgave (Oslo 2003)

### Artikler

Dyrberg, Peter, Bjørgan, Per Andreas og Fenger, Niels, «EF-domstolens og EFTA domstolens praksis i 2005-2007» *Lov og Rett*, 2008

Manshaus, Halvor, *Private pengespill på internett*, 1. utgave (Oslo 1997)

Mathisen, Gjermund, «Om proporsjonalitet som skranke for tiltak som gjør inngrep i EØS-avtalens fire friheter», *Jussens Venner*, 2007 s. 80 – 92

Maurseth, Anne Beate, «Spilletts århundre», *Arr – idéhistorisk tidsskrift*, 2006 nr. 1

## **Internett**

<http://www.aftenposten.no>

<http://www.arrvev.com>

<https://www.betsson.com>

<http://www.bwin.com>

<http://e24.no>

<http://www.fmr.no>

<http://www.lotteritilsynet.no>

<http://www.lottstift.no>

<http://www.norsk-tipping.no>

<http://www.norsk-tipping.no/forsiden/artikkelarkiv/artikkel?key=9502>

<http://www.paysafecard.com>

[http://www.regjeringen.no/nb/kud/tema/pengespill\\_og\\_lotteri/vedtekter-og-instruks-for-norsk-tipping-.html?id=555808](http://www.regjeringen.no/nb/kud/tema/pengespill_og_lotteri/vedtekter-og-instruks-for-norsk-tipping-.html?id=555808)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressesenter/pressemeldinger/2010/Forbud-mot-betalingsformidling-til-pengespill-uten-norsk-tillatelse.html?id=593821>

<http://www.rikstoto.no>

<http://www.spillvett.no>

*17 994 ord*