



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 9. mars 2021

Sak

2020/0936 Skilotto Norge AS/Norges Fotballforbund - 936 460 449 - klage over avslag på søknad om tillatelse til å avholde lotteri

Til stede: Leder Martin Hennig, medlem Åse Gustavsen og medlem Shabneet K. Bains

Sakens bakgrunn

Norges Fotballforbund søkte om tillatelse til å avholde lotteri 5. august 2020.

Lotteritilsynet avslo søknaden 18. september 2020, med den begrunnelse at det ikke fantes regelverk som regulerte lotterier med denne typen trekning, der [redacted] Lotteritilsynet la også vekt på faren for spillavhengighet ved at [redacted]

[redacted] I denne forbindelse vektla Lotteritilsynet muligheten for at det også kunne komme andre aktører med like løsninger som øker faren for spillavhengighet. I tillegg la Lotteritilsynet vekt på at slike lotterier ville kunne utfordre den norske enerettsmodellen.

Skilotto Norge AS (klager) påklaget vedtaket 2. april 2020. Skilotto AS er i søknaden oppnevnt som entreprenør for lotteriet. Klager anfører at Lotteritilsynet har tolket loven feil. Klager viser til at det omsøkte lotteriet oppfyller kravene i forskrift 24. februar 1995 nr. 185 til lov om lotterier m.v. (forskriften) § 6, og det følger da av ordlyden at det «skal» gis tillatelse. Det vises videre til at forskriften § 5 åpner for at forhånds- eller etterhåndstrukne lotterier distribueres via elektroniske kommunikasjonsnett. Klager fremholder at [redacted]

Subsidiært har klager innvendinger til Lotteritilsynets argumentasjon for å avslå søknaden om lotteritillatelse. Klager viser til at det omsøkte lotteri ikke skiller seg vesentlig fra et tradisjonelt papirbasert lotteri, og at [redacted]

[redacted] Klager hevder at det bør kunne ses hen til forskriften § 7 hva gjelder tekniske løsninger. Videre påpeker klager at deres konsept ikke kan sammenlignes med online spill da det i det omsøkte lotteriet bare er tale om elektronisk distribusjon [redacted]

[redacted] Det vises til søknadens

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

vedlegg om dette. Klager bestrider videre at lotteriet kan være avhengighetsskapende og viser til sin redegjørelse for dette i søknaden. Det anføres videre at det er lite relevant å «synse» om eventuelt fremtidige beslektede lotterikonsepter som samlet sett kan virke avhengighetsskapende. Når det gjelder Lotteritilsynets ønske om å avvente med tillatelser til denne typen lotteri før det kommer nytt regelverk, viser klager til at foreliggende søknad er godt innenfor dagens gjeldende rammer hva gjelder å forhindre og forebygge spillavhengighet. Legalitetsprinsippet tilsier ifølge klager at Lotteritilsynet må forholde seg til nåværende regelverk, og at avvisning på bakgrunn av en fremtidig lov er i strid med legalitetsprinsippet og forvaltningsloven § 40. I tillegg anfører klager at vedtaket er mangelfullt begrunnet i strid med blant annet forvaltningsloven § 25.

Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.

Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak og har oversendt klagen til Lotterinemnda for behandling. Lotteritilsynet oversendte klagen med innstilling til Lotterinemnda 27. november 2020.

Klager har inngitt merknader til innstillingen 4. desember 2020. Klager anfører at Lotteritilsynet opptrer i strid med det mandat Kulturdepartementet har gitt for håndtering av saker som denne. Det er klagers syn at Lotteritilsynet ikke har gitt en de facto juridisk begrunnelse for å avslå søknaden, med relevante lovhenvvisninger. Klager kommenterer Lotteritilsynets argumenter punkt for punkt.

Foruten det som er anført i klagen, fremholder klager at forarbeidsuttalelser (høringsnotat av 15. oktober 2014) ikke kan tas til inntekt for Lotteritilsynets syn, og det vises til at det står at forskriften § 7 ikke er til hinder for at lotterier formidles gjennom elektroniske kanaler, eksempelvis ved loddsalg på internett.

[REDAKERT]

[REDAKERT] og etter det klager kan se er det lite fare for spillavhengighet knyttet til lotteriet. Det vises til at samme innvendinger mot dette lotteriet ble fremført mot pantelotteriet, men at det har vist seg at også pantelotteriet hadde størst appell til de som ville støtte formålet. Klager har tilbudt å følge de strengere reglene i forskriften § 7, men Lotteritilsynet mener at denne bestemmelsen ikke kan anvendes.

Klager anfører at dagens praksis fra Lotteritilsynet bidrar til at ideelle og frivillige organisasjoner, som tradisjonelt har hentet viktige inntekter fra lotterivirksomhet, mister stadig mer inntekter. Dette fører etter klagers syn til en vesentlig svekkelse av disse organisasjoners inntektsevne, som verken kan sies å være lovgivers eller Kulturdepartementets intensjon. Covid19-problematikken har dessuten ført til et behov for digitale løsninger. Klager mener videre at det ikke er et argument mot å tillate lotteriet at reglene for skrapelodd ikke passer.

Når det gjelder Lotteritilsynets henvisning til forebygging av spillavhengighet viser klager til at dette kan adresseres ved f.eks. å forlange at lotteriet gjennomfører en GamGard-test (eller tilsvarende). Risiko for manipulering av

trekningen kan begrenses ved å sette tekniske krav til lotteriet. Klager bestrider også at lotteriet vil være i et skadelig konkurranseforhold med Norsk Tipping og enerettsmodellen. ESA har dessuten lagt opp til at det skal være en viss balanse mellom det offentlige og private tilbudet av lotteri og pengespill. Det vises videre til søknaden, der det legges opp til strenge etiske regler som setter klare begrensninger for distribusjon til barn og unge.

Til slutt viser klager til at Kulturdepartementet og myndighetene har lagt opp til og ønsker en digitalisering av frivillighetens arbeid. Lotteritilsynets vedtak er ikke i tråd med dette.

Lotterinemnda stilte spørsmål til klager vedrørende lotterikonseptet i e-post av 4. februar 2021, og klager besvarte e-posten 5. februar 2021.

Det rettslige grunnlaget

Formålet med lov 24. februar 1995 om lotterier mv. (lotteriloven) er ifølge § 1 a "å sikre at lotterier avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative sosiale konsekvenser av lotterier, samtidig som det legges til rette for at lotterier kan være en god inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid".

Etter loven § 6, jf. § 4, kreves godkjenning fra Lotteritilsynet for å avholde lotterier. Loven § 6 lyder som følger:

"Med unntak som nevnt i § 7 er det forbudt å avholde lotteri uten tillatelse.

Tillatelse til å avholde lotteri kan gis til landsdekkende, regionale eller lokale organisasjoner eller foreninger som i sin virksomhet ivaretar formål som nevnt i § 5 første ledd innenfor det området som lotteriet foregår. Slike organisasjoner eller foreninger kan også gis tillatelse til å avholde lotterier til inntekt for humanitær virksomhet utenfor dette området. Når særlige hensyn tilsier det, kan også andre institusjoner eller sammenslutninger gis tillatelse til å avholde lotteri til inntekt for humanitær virksomhet.

Ved avgjørelse om tillatelse skal gis, kan det tas hensyn til en samfunnsmessig forsvarlig fordeling av inntektsmulighetene fra lotterivirksomhet."

Av § 5 fremgår det at lotteri bare kan avholdes til inntekt for humanitære eller samfunnsnyttige formål.

Nærmere regler om lotteritillatelse er gitt i forskriften. Det følger av forskriften § 6 at Lotteritilsynet "skal gi samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner tillatelse til etterhåndstrukne lotterier der Lotteritilsynet eller annen myndighet foretar trekning, eller til forhåndstrukne lotterier" når nærmere angitte vilkår er oppfylt.

I forskriften § 5 angis nærmere regler for lotteritillatelser som gis etter §§ 6 og 7. Her fremgår det av punkt 5 at lotteritillatelse ikke kan gis "til lotterier med interaktive trekninger distribuert via elektroniske kommunikasjonsnett. Med interaktive trekninger menes lotterier der trekning skjer på det tidspunkt spilleren

selv velger, og på dennes bestilling. Denne bestemmelsen er ikke til hinder for at forhånds- eller etterhåndstrukne lotterier distribueres via elektroniske kommunikasjonsnett."

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

Lotterinemndas vurdering

Klager sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak om avslag på søknad om tillatelse til å avholde lotteri.

Klager har søkt om



Lotteritilsynets avslag på søknaden er for det første begrunnet med at det ikke finnes regelverk som regulerer lotterier med denne typen trekning, der   I tillegg vises det til at denne typen lotterier vil kunne utfordre Norsk Tippings monopol og at lotteriet har en iboende risiko for spillavhengighet. Klager er uenig i at lotteriet ikke er tilstrekkelig regulert i den aktuelle lov og forskrift, samt i at lotteriet vil kunne utfordre Norsk Tippings monopol. Klager mener heller ikke at lotteriet gir risiko for spilleavhengighet i særlig grad.

Lotterilovens utgangspunkt er at det er forbudt å avholde lotterier uten tillatelse, jf. lotteriloven § 6. Bestemmelsen må ses i sammenheng med enerettsmodellen som praktiseres i Norge og som innebærer at Norsk Tipping som hovedregel har monopol på å drive pengespill i Norge.

Forskriften § 6 angir vilkårene som må være oppfylt for at Lotteritilsynet skal gi tillatelse til å avholde lotteri for ettertrukne lotterier der Lotteritilsynet eller annen myndighet foretar trekning, samt for forhåndstrukne lotterier. Lotteritilsynet har i sitt vedtak ikke vurdert hvorvidt vilkårene i forskriften § 6 er oppfylt, ettersom Lotteritilsynet mer overordnet mener at det aktuelle lotteriet ikke er regulert i gjeldende regelverk. Klager anfører på sin side at alle vilkårene i § 6 er oppfylt og at Lotteritilsynet da skal gi tillatelse.

Lotterinemnda er enig med Lotteritilsynet i at det aktuelle lotteriet, som er et lotteri der [redacted] foregår digitalt, ikke reguleres av gjeldende regelverk.

Lotterinemnda viser til forskriften § 5 punkt 4, der det fremgår at lotteritillatelse ikke kan gis "til lotterier med interaktive trekninger distribuert via elektroniske kommunikasjonsnett. Med interaktive trekninger menes lotterier der trekning skjer på det tidspunkt spilleren selv velger, og på dennes bestilling. Denne bestemmelsen er ikke til hinder for at forhånds- eller etterhåndstrukne lotterier distribueres via elektroniske kommunikasjonsnett."

I høringsnotat av 15. oktober 2014 punkt 4.4.2 fremgår følgende om forskriften § 5 punkt 4:

"Det vil ikke være adgang til å søke om tillatelse til lotterier som baserer seg på interaktive trekninger i elektroniske kanaler. Dette gjelder eksempelvis både interaktive spill på internett og spill via sms. Dette er en presisering av gjeldende § 7 første ledd bokstav e, der det stilles krav om at "lotteriet ikke kan ventes å medføre problem i form av spilleavhengighet". Både forskning og erfaringer fra det tidligere private gevinstautomatmarkedet indikerer at interaktive spill gjennom for eksempel sms eller i egne applikasjoner på mobile enheter utgjør en større risiko for problematisk spillatferd enn tradisjonelle lotterier. Departementet ønsker derfor å tydeliggjøre at denne typen lotterier ikke vil bli gitt tillatelse verken for lotterier med tillatelse etter § 6 eller § 7. Denne bestemmelsen gis derfor plass i § 5 nytt fjerde ledd.

Denne bestemmelsen er ikke til hinder for at lotterier formidles gjennom elektroniske kanaler, eksempelvis ved loddsalg på internett."

Lotterinemnda forstår bestemmelsen, tolket i lys av høringsnotatet, slik at det åpnes for at loddsalg kan skje over internett, for eksempel ved bruk av sosiale medier. Imidlertid har lovgiver avgrenset mot interaktive lotterier, og i høringsnotatet er eksemplene som er nevnt spill på internett og spill via sms.

Lotteriet som klager har søkt om å få avholde [redacted]

[redacted]

Videre er Lotterinemnda enig med Lotteritilsynet i at regelverket ikke har tatt høyde for denne typen lotterier, og at regelverket dermed ikke har dekkende regler knyttet til ansvarlighet. Se også Meld. St. 12 (2016-2017) s.49 punkt 5.4.4, der det fremgår:

"Tradisjonelle lotteri består av lotteri med papirlodd som blir trekte før eller etter loddsal. For tradisjonelle lotteri er det ikke krav om spesielle ansvarlegheitstiltak, sidan det er spel med låg risiko for å utvikle speleproblem."

Klager anfører at deres lotteri ikke skiller seg vesentlig fra de papirbaserte lotteriene. Lotterinemnda er ikke enig i dette. [REDACTED]

[REDACTED] får lotteriet en helt annen dimensjon enn de tradisjonelle lotteriene som skjer fysisk ved bruk av papir. Dette styrkes også gjennom omsetningen som klager forventer å ha, som er [REDACTED]

Lotteritilsynet har vist til at det aktuelle lotteriet utfordrer enerettsmodellen på en måte som regelverket ikke har åpnet for. Lotteritilsynet viser i denne sammenheng til uttalelser fra høringsnotatet av 15. oktober 2014 punkt 4.1:

"En sentral forutsetning for endringene er at de private lotteriene ikke skal utfordre enerettsmodellen. Hvis slike lotterier konkurrerer direkte med Norsk Tippings tallspill hva gjelder størrelse på premier og omsetning, vil det kunne svekke systematikken og sammenhengen i det norske regelverket. Både hensynet til kanalisering og forebygging av økonomiske misligheter vil kunne svekkes ved en slik konkurransesituasjon. Departementet legger derfor til grunn at det private lotterimarkedet ikke skal konkurrere med Norsk Tippings tallspill, verken når det gjelder omsetning eller størrelsen på premier."

Klager anfører at lotteriets omsetning er svært lav sammenlignet med Norsk Tippings omsetning. Lotterinemnda legger vekt på at forskriften åpner for avholdelse av lotterier med omsetning opp til 100 millioner kroner, jf. § 6 første ledd nr. 1, noe som trekker i retning av at det omsøkte lotteriet ikke utfordrer enerettsmodellen på grunn av omsetningens størrelse. Nemnda legger ikke nevneverdig vekt på dette i sin vurdering.

Lotterinemnda er enig med Lotteritilsynet i at det er økt potensiale for spillavhengighet ved klagers omsøkte lotteri. [REDACTED]

[REDACTED] Dette øker

faren for uheldig spilleadferd [REDACTED]

[REDACTED] Når dette kommer i tillegg til klagers mulighet til å spille via andre kanaler som Norsk Tipping, øker det faren for uheldig spilleadferd. Å åpne for denne typen lotterier vil derfor være i strid med lotterilovens formål, jf. § 1 a.

Klager har vist til at det er lav risiko for at spillet skal kunne utløse negativ spilleatferd og viser til egne vurderinger av dette. Lotterinemnda kan imidlertid ikke legge vekt på klagers egne, udokumenterte vurderinger.

Klager har videre vist til at det er i strid med legalitetsprinsippet og forvaltningsloven § 40 å avslå søknaden på bakgrunn av at man venter på et nytt regelverk som vil regulere denne typen lotterier. Lotterinemnda tolker ikke Lotteritilsynets vedtak slik at det gis avslag fordi det ventes et nytt regelverk eller en fremtidig lov. Det avgjørende grunnlaget for avslaget er at gjeldende regelverk ikke åpner for å gi tillatelse i det aktuelle tilfellet, noe som nemda også er enig i.

Lotterinemnda har etter dette kommet til at klager ikke kan gis tillatelse til å avholde det aktuelle lotteriet.

Klager anfører at Lotteritilsynet har brutt begrunnelsesplikten i forvaltningsloven § 25. Lotteritilsynet har i sitt vedtak vist til og utdypende forklart hvorfor det omsøkte lotteriet faller utenfor gjeldende regelverk. Lotteritilsynet har også begrunnet sitt avslag med at det omsøkte lotteriet innebærer risiko for økt spillavhengighet og at konseptet utfordrer enerettsmodellen. Lotteritilsynet har beskrevet de faktiske forhold som vedtaket bygger på, herunder beskrevet klagers lotterikonsept slik dette er presentert av klager i søknaden. Lotterinemnda har på denne bakgrunn kommet til at Lotteritilsynet ikke har brutt begrunnelsesplikten.

Konklusjon

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

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dokumentet er godkjent elektronisk