



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 2. november 2021

Sak

2021/0976 Stiftelsen WWF Verdens Naturfond, SOS-barnebyer Norge Stiftelsen, Unicef-komiteén i Norge og Novamedia Norsk Postkodelotteri AS – klage over vedtak om avslag på søknad om endring i lotteritillatelse

Til stede: Leder Martin Hennig, medlem Elisabet Ekberg og varamedlem Merete Tollefsen

Sakens bakgrunn

Stiftelsen WWF Verdens Naturfond (Verdens Naturfond) og SOS-barnebyer Norge Stiftelsen (SOS-barnebyer) har en felles tillatelse med entreprenøren Novamedia Norsk Postkodelotteri AS (Novamedia) til å arrangere lotteri med en årlig omsetning på inntil 300 millioner kroner. UNICEF-komiteén i Norge (UNICEF) har en tillatelse med entreprenøren Lottovate LTD, men dette lotteriet har opphørt. Verdens Naturfond, SOS-barnebyer, UNICEF og Novamedia (klagerne) søkte 19. mars 2021 om å slå sammen de to eksisterende tillatelsene.

Det fant sted et digitalt møte mellom klagerne og Lotteritilsynet 7. mai 2021. UNICEF opplyste om at organisasjonen har vanskeligheter med å finne en ny entreprenør, da det er krevende å gjøre ordningen kjent på markedet, samt at det under dagens rammer er vanskelig å få til drivverdige lotterier.

Lotteritilsynet avslo søknaden 27. mai 2021, med den begrunnelse at det ikke finnes hjemmel for å innvilge den omsøkte sammenslåingen av lotteritillatelsene. Det vises til at lotteriets omsetning ikke kan overstige 300 millioner kroner årlig.

Klagerne påklaget vedtaket 30. juni 2021 etter utsatt klagefrist. Klagerne har vist til at klagerne kun ber om en sammenslåing og kumulering av de to lotteritillatelsene og at begge tillatelsene skal driftes av Novamedia. Klagerne viser til at det ikke søkes om en økning i omsetningen til lotteritillatelsene som følge av en kumulering av formål bak tillatelsene. Dersom søknaden innvilges vil man fortsatt være innenfor den totale omsetningsrammen til veldedighetslotteriene på 1,5 milliarder kroner, og det utfordrer ikke enerettsmodellen. Slik klagerne ser det, er endringen innenfor regelverket.

Klagerne viser også til at veldedighetslotteriene er underlagt økonomiske rammebetingelser som fører til at det kun er Pantelotteriet, Postkodelotteriet og i begrenset grad Snapchance, som aktivt benytter lotteritillatelsene som er gitt. Den totale omsetningsrammen på 1,5 milliarder kroner, som det er åpnet for i

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

lovverket for denne typen lotterier, er langt ifra benyttet fullt ut. Omsetningsrammen går dermed på bekostning av inntektene til veldedige formål som lotteriene skal støtte, og styrker ikke frivilligheten i den utstrekning lovgiver har lagt opp til.

Etter klagerens oppfatning er ikke den nylige vedtatte KPI-justeringen av omsetningsrammen, som Lotteritilsynet kan gjøre årlig med virkning fra 1. juli 2021, tilstrekkelig til å sikre at man kan drive levedyktige og trygge lotterier til samfunnsnyttige eller humanitære formål. Klagerne mener at KPI-justeringen viser at lovgiver og tilsynet er enige i at det er vanskelig å drive økonomiske bærekraftige lotterier innenfor dagens vilkår, og at en justering av omsetningsrammen ikke vil stå i motstrid med lovens formål og enerettsmodellen. Klagerne hevder at søknaden om å kombinere to lotteritillatelser ikke bør vurderes annerledes enn den vedtatte KPI-justeringen. I likhet med KPI-justeringen vil sammenslåingen av to lotteritillatelser ikke påvirke det samlede lotterimarkedet eller ansvarligheten i spillene i særlig grad.

Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak og oversendte klagen med innstilling 2. august 2021 til Lotterinemnda for behandling.

Klagerne har i e-post 27. august 2021 sendt inn supplerende merknader og en utdypende begrunnelse for klagen. Lotteritilsynet oversendte kommentarer til disse merknadene 6. oktober 2021. Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.

Det rettslige grunnlaget

Det rettslige grunnlaget er lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotteriloven) og forskrift 24. februar 1995 nr. 185 til lov om lotterier m.v. (forskriften).

Det følger av lotteriloven § 4 første ledd første punktum at «Lotteritilsynet gir tillatelse (...) etter denne lov.»

Det følger videre av forskriften § 7 første ledd at «[n]år en privat entreprenør har ansvar for trekningen kan Lotteritilsynet gi fem tillatelser med inntil ni års varighet, til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner.»

Forskriften § 7 andre ledd punkt 4 lyder som følger:

«Lotteritilsynet kan indeksregulere omsetningsrammen i lotteri etter denne bestemmelsen en gang i året. Justeringen skjer utfra en ramme pr. tillatelse på kr. 300 millioner.»

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

Verdens Naturfond, SOS-barnebyer, UNICEF og Novamedia sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 27. mai 2021 om avslag på søknad om endring i lotteritillatelse.

Klagerne har søkt om å slå sammen tillatelsene sine til å avholde lotteri som faller inn under forskriften § 7. Dette vil innebære at den årlige omsetningsrammen til lotteriet blir 600 millioner kroner.

Det følger av forskriften § 7 første ledd at Lotteritilsynet kan gi «fem tillatelser med inntil ni års varighet». Videre følger det av forskriften § 7 andre ledd nr. 4 at omsetningsrammen i lotteri etter denne bestemmelsen skal indeksreguleres ut fra en ramme pr. tillatelse på 300 millioner kroner. Det er dermed fastsatt en klar ramme på 300 millioner kroner, med tillegg for indeksregulering, for det enkelte lotteriet. Det er ingen bestemmelser i forskriften som regulerer sammenslåing av tillatelser.

Tidligere var den øvre grensen for slike lotteri på hundre millioner kroner i årlig omsetning. I forbindelse med økning av omsetningsrammen for lotteriene, uttalte Kulturdepartementet i høringsnotat 15. oktober 2014 side 11 og 12 blant annet at:

«[o]msetningsbegrensninger for private lotterier er et viktig verktøy for å skille de store statlige lotteriene fra de mindre private lotteriene som skal foregå i et langt mer begrenset omfang. Den viktigste begrunnelsen for dette er å sikre Norsk Tippings kanaliseringsevne, samt å unngå at private lotterier får et slikt omfang at risikoen for økonomiske misligheter blir for stor. På denne bakgrunn foreslår departementet å fastsette en særskilt omsetningsgrense for lotterier som får tillatelse etter § 7. (...)

[o]msetningsrammen for de enkelte private lotterier med tillatelse etter § 7 bør være lavere enn Norsk Tippings tallspill. Norsk Tippings tallspill omsetter fra kr 3,4 mrd. årlig (Lotto) til ca kr 300 mill. årlig (Keno). For å unngå at monolets kanaliseringsevne svekkes, og for å forebygge økonomisk mislighold, er det derfor nødvendig at de private lotteriene opererer på et noe lavere nivå enn de av Norsk Tippings tallspill med lavest omsetning. Det foreslås derfor en omsetningsramme på kr 300 mill. årlig.»

Slik Lotterinemnda forstår dette, har lovgiver ønsket å begrense omfanget av det enkelte lotteriet til en årlig omsetningsramme på 300 millioner kroner. Det er adgang til å indeksregulere omsetningsrammen en gang i året, men utover dette foreligger det ikke hjemmel til å øke omsetningsrammen for det enkelte lotteriet. Nemnda ser det slik at Kulturdepartementet har foretatt en avveining av hensynet til å sikre Norsk Tippings kanaliseringsevne og forebygge økonomisk mislighold, og tilrettelegge for akseptable rammevilkår for lotteriene.

Kulturdepartementet har i brev datert 17. februar 2021 gitt Lotteritilsynet i oppdrag å knytte omsetningsrammen for lotterier som har fått tillatelse etter forskriften § 7 til konsumprisindeksen. I høringsbrev – endring i forskrift til lov om lotterier fra Lotteritilsynet datert 6. april 2021 fremgår det at departementet har sett behovet for å bidra til at lotteriene fortsatt kan være attraktive for norske

forbrukere, uten at det vil påvirke det samlede lotterimarkedet eller risikofaktorene som i størst grad har betydning for ansvarlig pengespill. Lotterinemnda kan ikke se at åpningen for en KPI-justering av omsetningsrammen kan tas til inntekt for at flere tillatelser kan slås sammen, da en slik justering vil påvirke omsetningsrammen i betydelig mindre grad enn det som vil være tilfellet ved sammenslåing av flere tillatelser.

Det følger for øvrig av høringsnotat 15. oktober 2014 side 12 at:

«[e]tter dagens regelverk har lotterier som får tillatelse etter lotteriforskriften en loddsalgsgrense på kr 100 mill. Loddsalgsgrensen har imidlertid blitt tolket slik at de kr 100 mill. kan kumuleres per formål som står bak et lotteri. Departementet vurderer at tolkningspraksisen ikke bør videreføres. Det vurderes at en slik praksis i prinsippet kan føre til at mange organisasjoner kan gå sammen om å etablere et lotteri med svært stor omsetning. Det private lotterimarkedet skal holdes på et begrenset nivå for å unngå at hensynene bak enerettsmodellen undergraves. Et lotteri med tillatelse etter § 6 vil kunne komme i en reell konkurransesituasjon med Norsk Tippings tallspill ved en stor nok omsetning – uavhengig av hvor mange formål som står bak lotteriet. En slik situasjon vil undergrave både kanaliseringshensynet og målet om å redusere risikoen for økonomiske misligheter.»

Klagerne har vist til at klagerne kun ber om en sammenslåing og kumulering av de to lotteritillatelsene som er gitt i henhold av forskriften § 7, og ikke en økning i omsetningen til lotteritillatelsene som følge av en kumulering av formål bak tillatelsene. Lotterinemnda forstår høringsnotatet slik at lovgiver ikke ønsker noen form for kumulering av lotteritillatelsene, enten det er ett eller flere formål eller en eller flere organisasjoner som står bak lotteriet. Dette underbygges også av bestemmelsen om at «[h]vert enkelt lotterikonsept kan kun delta med én søknad om gangen.», jf. forskriften § 7 andre ledd tredje setning.

Klagerne har anført at dersom søknaden innvilges vil man fortsatt være innenfor den totale omsetningsrammen til slike veldedighetslotteriet på 1,5 milliarder kroner. Lotterinemnda understreker at det i tillegg til den totale omsetningsrammen på 1,5 milliarder kroner, også er en omsetningsramme for hvert enkelt lotteri. Kulturdepartementet har foretatt klare avveininger og fastsatt en omsetningsramme på 300 millioner kroner for hvert enkelt lotteri som kan indeksreguleres.

Klagerne anfører videre at sammenslåingen av lisensene vil være i tråd med formålet med ordningen, og at støtte til humanitære formål er viktigere nå enn da lovgiver åpnet for private veldedighetslotterier i 2014. Etter Lotterinemndas oppfatning har lovgiver foretatt av en avveining av hensynet til å sikre Norsk Tippings kanaliseringsevne og forebygge økonomisk mislighold, og tilrettelegge for akseptable rammevilkår for lotteriene som ivaretar formålet med ordningen, og fastsatt at det ikke skal være adgang til å kumulere lotteritillatelsene.

Klagerne anfører videre at sammenslåingen av lisensene er i tråd med EØS-avtalen. Til dette vil Lotterinemnda bemerke at EFTA-domstolen i sak E-03/06 (Ladbrokes Ltd.) og ESA, EFTAs overvåkningsorgan, avgjørelser 15. februar

2011 og 8. juli 2020 kom til at enerettsmodellen ikke er i strid med EØS-avtalen. Borgarting Lagmannsrett har i dom av 1. juli 2021 kommet til at enerettsmodellen er egnet til å oppnå de legitime hensyn som begrunner den. Lovgiver har i høringsnotat 15. oktober 2014 lagt til grunn at sammenslåing av lisensene vil kunne undergrave enerettsmodellen, og dette tilsier etter nemndas syn at det ikke er adgang til å sammenslå lisensene.

Lotterinemnda har kommet til at det ikke foreligger hjemmel for å innvilge den omsøkte endringen av lotteritillatelsen. Klagen tas dermed ikke til følge.

Konklusjon

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

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dokumentet er godkjent elektronisk