



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 13. september 2023

Sak 2023/540 - Bingo Entreprenøren AS – org.nr. 981 900 510 – klage på vedtak om endring av bingotillatelse

Lotterinemndas medlemmer: Leder Martin Hennig, medlem Elisabet Ekberg og varamedlem Hilde K. Ellingsen

Sakens bakgrunn

- (1) Bingo Entreprenøren AS (klager) søkte 14. desember 2022 om godkjenning av nytt bingolokale i Gudbrandsdalsvegen 188. Søknaden gjelder klagers bingohall Spillorama Lillehammer (tidligere «Teknobingo Lillehammer»). Bakgrunnen for søknaden er at bingohallen i februar 2023 skulle flytte fra sine lokaler i Strandpromenaden 76.
- (2) På bakgrunn av søknaden og flyttingen av bingolokalet, fattet Lotteritilsynet 25. januar 2023 vedtak om å endre klagers tillatelse til å tilby databingo fra 30 til 10 databingoterminaler fra 1. februar 2023. I vedtaket fremgår det at ved oppstart av ny bingohall, vil det ikke være noen historisk omsetning for hallen å se tilbake på for å vurdere om det er sannsynlig at omsetningsgrensen vil nås, og at tilsynet i disse tilfellene gir midlertid tillatelse til å oppstille inntil ti databingoterminaler i inntil et halvt år.
- (3) Lotteritilsynet innvilget søknaden om godkjenning av nytt bingolokale 26. januar 2023. I vedtaket fremgår det at ved flytting av en tillatelse til nytt lokale eller oppstart av ny tillatelse i nytt lokale, kan det ikke oppstilles mer enn ti databingoterminaler. Det vises også til at det blir gitt midlertidig tillatelse på datasidespill for seks måneder, og for videre tillatelse etter seks måneder, må omsetningen på hovedspillet være over en million kroner innen seks måneder fra oppstart.
- (4) Klager påklaget vedtaket, og ba om utsatt iverksettelse av vedtaket 13. februar 2023. Klager anfører at flytting av eksisterende bingovirksomhet til nytt lokale ikke er å anse som oppstart av ny bingohall. Bingolokalet har vært i drift på tidligere adresse i Strandpromenaden kjøpesenter siden oktober 2005, opprinnelig gjennom Wiesegården driftsselskap og fra 1. november 2011 i regi av Bingoentreprenøren AS. Flyttingen til nytt lokale skjer i regi av samme entreprenør og omfatter de samme formålene som hadde bingotillatelse på Strandpromenaden for 2023. Siden Spillorama Lillehammer har eksistert på Strandpromenaden siden 2005, har lokalet følgelig historisk omsetning å vise til. Hallen har omsatt hovedspill for betydelig mer enn to millioner kroner i alle år siden kravet opprinnelig ble forskriftsfestet. Av samlet omsetning i hovedspill på 6 632 993

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

kroner i 2022, er 2 534 456 kroner omsatt i Spillorama Lillehammers fysiske bingolokale. Det er derfor utvilsomt at Spillorama Lillehammer kvalifiserer til å videreføre tillatelse til 30 databingoterminaler. Klager viser også til at det har skjedd betydelige endringer i markedet for bingo siden bingolokalet opprinnelige ble etablert, og det er ikke lenger behov for store og kostnadskrevende lokaler. Det fremstår som paradoksalt at myndighetene skal begrense bingotillatelsen og inntektsgrunnlaget for entreprenør og formål uten annen begrunnelse enn at det er usikkert om hallen vil oppnå den samme omsetningen som tidligere på en ny adresse. Spillorama Lillehammer har et solid kundegrunnlag, og flytter fra relativt utilgjengelige lokaler til et godt synlig og tilgjengelig lokale. Flyttingen skjer innenfor samme kommune og bysentrum, og vil heller ikke berøre andre aktører i bingomarkedet. Avslutningsvis anføres det at Lotteritilsynet i flere tilfeller har videreført flytting av bingotillatelse uten å redusere antall databingoterminaler. Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.

- (5) Klager søkte 1. juni 2023 om utvidelse av tillatelsen til å tilby databingo fra 10 til 30 databingoterminaler. Vedlagt søknaden fulgte en utskrift som viser at bingohallen har oppnådd en omsetning i hovedspillet på 1 000 075 kroner i perioden 1. februar 2023 til 1. juni 2023. Klager informerte at klagen ble opprettholdt selv om søknaden ville bli innvilget, da det var ønskelig med en avklaring på spørsmålet om flytting av eksisterende bingohall berettiger en reduksjon i tillatelsen for antallet databingoterminaler.
- (6) Lotteritilsynet innvilget søknaden om utvidelse av tillatelsen til å tilby databingo fra 10 til 30 databingoterminaler 2. juni 2023.
- (7) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak av 25. januar 2023 om å endre klagers tillatelse til å tilby databingo fra 30 til 10 databingoterminaler og oversendte klagen med innstilling 5. juli 2023 til Lotterinemnda for behandling.
- (8) Lotterinemnda etterspurte 20. juli 2023 en redegjørelse fra Lotteritilsynet vedrørende klagers begjæring om utsatt iverksettelse av vedtaket. Tilsynet besvarte etterspørselen 25. juli 2023, og viste til at på tidspunktet klagen ble behandlet var det allerede gitt tillatelse til 30 databingoterminaler i det nye lokalet. Tilsynet vurderte derfor at det ikke lenger var behov for å vurdere spørsmålet om utsatt iverksettelse.
- (9) Klager opplyste 31. juli 2023 om at det ikke lengre er behov for utsatt iverksettelse av vedtaket.

Det rettslige grunnlaget

- (10) Det rettslige grunnlaget er forskrift 17. november 2022 nr. 1978 om pengespill (pengespillforskriften).
- (11) Det følger av pengespillforskriften § 60 tredje ledd at organisasjoner som har tillatelse til å tilby hovedspill, kan i tillegg få tillatelse til å tilby databingo innenfor samme spilleperiode dersom omsetningen i hovedspillet er mer enn to millioner kroner per år per bingolokale. Etter pengespillforskriften § 60 fjerde ledd kan det ikke oppstilles mer enn 30 databingoterminaler per bingolokale.
- (12) Dersom en organisasjon som har tillatelse til å tilby hovedspill, eller dennes medhjelper, ønsker å starte bingovirksomhet i et nytt bingolokale, kan det gis midlertidig tillatelse til å stille opp ti databingoterminaler, jf. pengespillforskriften § 60 femte ledd første setning. Omsetningen i hovedspillet skal være på over en million kroner innen et halvt år for at

organisasjonen kan få videre tillatelse til å tilby databingo etter tredje ledd, jf. andre setning.

- (13) 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

- (14) Bingo Entreprenøren AS sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 25. januar 2023 om å endre klagers tillatelse til å tilby databingo fra 30 til 10 databingoterminaler.
- (15) Lotteritilsynet har fattet vedtak om å endre klagers tillatelse til å tilby databingo fra 30 til 10 databingoterminaler fra 1. januar 2023. Lotteritilsynet har gitt midlertidig tillatelse til å oppstille ti databingoterminaler i seks måneder etter pengespillforskriften § 60 femte ledd. Tilsynet viser til at dersom omsetningen i hovedspillet i det nye lokalet er på over en million kroner innen et halvt år, kan selskapet få videre tillatelse til å tilby databingo etter pengespillforskriften § 60 tredje ledd.
- (16) Klager anfører at Spillorama Lillehammer kan vise til en omsetning som overstiger to millioner kroner i hovedspillet, og at det derfor kan oppstilles 30 databingoterminaler, selv om virksomheten flyttes til et nytt lokale. Klager har understreket at bingohallen har eksistert på Strandpromenaden siden 2005, og at hallen har omsatt hovedspill for betydelig mer enn to millioner kroner i alle år siden kravet opprinnelig ble forskriftsfestet. I tillegg vises det til at det nye lokale ligger i samme kommune og bysentrum, og at bingovirksomheten ikke vil berøre andre aktører i bingomarkedet. Det argumenteres med at pengespillforskriften § 60 femte ledd gjelder oppstart av ny bingovirksomhet, og ikke flytting av eksisterende bingovirksomhet.
- (17) Lotteritilsynet anfører at kravet om omsetning i hovedspillet på over to millioner kroner knytter seg til det enkelte lokalet, jf. pengespillforskriften § 60 tredje ledd. Tilsynet viser til at pengespillforskriften § 60 femte ledd også gjelder flytting av eksisterende bingovirksomhet til et nytt lokale.
- (18) Hovedregelen etter pengespillforskriften § 60 tredje ledd er at organisasjoner som har tillatelse til å tilby hovedspill, kan få tillatelse til å tilby databingo innenfor samme spilleperiode, dersom omsetningen i hovedspillet er mer enn to millioner kroner per år per bingolokale. Det kan ikke oppstilles mer enn 30 databingoterminaler per bingolokale.
- (19) Lotterinemnda legger til grunn at ordlyden «dersom omsetningen i hovedspillet er mer enn to millioner kroner per år per bingolokale», tilsier at omsetningskravet i pengespillforskriften § 60 tredje ledd gjelder det enkelte bingolokalet. Nemnda har lagt til grunn en slik tolkning av forskrift 30. november 2004 nr. 1528 om bingo (bingoforskriften) § 15, jf. blant annet Lotterinemndas avgjørelse i sak 2011/23 og 2011/26. Det fremgikk av bingoforskriften § 15 at *«[d]et gis ikke tillatelse til databingo i lokaler der omsetningen i hovedspillet er mindre enn 2 millioner kr. i året»*. Kultur- og likestillingsdepartementet har i høringsnotat 5. august 2022 foreslått at bingoforskriften § 15 blir videreført i pengespillforskriften. Bingoforskriften ble opphevet 1. januar 2023, da pengespillforskriften trådte i kraft, jf. pengespillforskriften § 101. Tolkningen innebærer at dersom et selskaps totale omsetning fra hovedspillet er over to millioner

kroner fordelt på flere bingolokaler, uten at det enkelte bingolokale har en omsetning i hovedspillet på over to millioner kroner, kan det ikke gis tillatelse til databingo i noen av lokalene etter pengespillforskriften § 60 tredje ledd. Etter nemndas syn tilsier dette at når eksisterende bingovirksomhet blir flyttet til en nytt lokale, må omsetningen fra hovedspillet i det nye lokalet være mer enn to millioner kroner per år før det kan gis tillatelse til å tilby databingo etter pengespillforskriften § 60 tredje ledd.

- (20) Formålet med omsetningskravet er å forhindre at det blir tilbudt sidespill i et bingolokale som ikke har etablert et hovedspilltilbud av tilstrekkelig omfang, sett i sammenheng med at risikoen for utvikling av spilleproblemer er høyere i databingo enn i hovedspill, jf. Kultur- og likestillingsdepartementets høringsnotat datert 5. august 2022 punkt 8.8.2.
- (21) Lotterinemnda legger til grunn at pengespillforskriften § 60 tredje ledd ikke åpner for en skjønnsmessig vurdering av om omsetningskravet eventuelt vil bli oppfylt i løpet av ett år, eksempelvis fordi lokalet er i nærheten av det gamle lokalet eller fordi bingovirksomheten ikke vil berøre andre aktører i bingomarkedet. Det må kunne påvises en faktisk omsetning i hovedspillet på over to millioner kroner per år i bingolokalet for å få tillatelse til å tilby databingo etter pengespillforskriften § 60 tredje ledd. En slik tolkning underbygges av at det alltid må søkes om godkjenning av nytt bingolokale, jf. pengespillforskriften § 61 første ledd.
- (22) Til klagers anførsel om at det vil være urimelig ikke å få tilsvarende tillatelse som tidligere ved flytting av lokale i samme område, bemerker Lotterinemnda at en praksis der det gis lik tillatelse ved flytting av lokale vil kunne føre til grensedragninger som gir lite forutberegnelighet og som kan utfordre prinsippet om likebehandling. Avgjørelsen om tillatelsen skal gis eller videreføres vil i et slikt tilfelle bli skjønnsmessig ut fra en rekke forhold som påvirker hvor attraktivt et bingolokale er. Synlighet, tilgjengelighet og parkeringsfasiliteter er noen av momentene som da spiller inn. I tillegg til hensynet til forutberegnelighet og likebehandling, underbygger formålet med omsetningskravet at det ikke bør åpnes for en skjønnsmessig vurdering og at det er behov for en klar regel. Dersom det hadde vært meningen at eksisterende bingovirksomhet som ble flyttet til nytt lokale kunne få tillatelse etter pengespillforskriften § 60 tredje ledd ved oppstart, ville det etter nemndas syn vært naturlig at dette fremgikk klart av forskriften, og at det ble listet opp hvilke momenter som skulle inngå i vurderingen. Nemnda kan på denne bakgrunn ikke vektlegge at klagers bingovirksomhet blir flyttet innenfor samme kommune og bysentrum, og at virksomheten eventuelt ikke vil berøre andre aktører i bingomarkedet.
- (23) Slik Lotterinemnda forstår det, anfører klager at § 60 tredje ledd må tolkes i lys av regelen i femte ledd, som gir mulighet for midlertidig tillatelse til å sette opp ti bingoterminaler når en virksomhet med tillatelse velger «å starte bingovirksomhet i et nytt lokale».
- (24) Bestemmelsen i pengespillforskriften § 60 femte ledd er et unntak fra omsetningskravet i pengespillforskriften § 60 tredje ledd. Lotteritilsynet har tolket regelen dit hen at forskriftens § 60 femte ledd er en videreføring av en dispensasjon som tilsynet ga etter den gamle bingoforskriften, og som nå er kommet inn som en fast regel. Det fremgår av Kultur- og likestillingsdepartementets høringsnotat datert 5. august 2022 punkt 8.8.2. at:

«Ved oppstart i nytt bingolokale vil det ikke være mulig å oppfylle kravet om at det allerede tilbys hovedspill med en omsetning som overstiger 2 millioner kroner per år for å kunne tilby databingo. Departementet foreslår derfor en regel om at det ved oppstart i nytt bingolokale kan gis midlertidig tillatelse til oppstilling av 10 databingoterminaler

før det har gått et år. For å få videre tillatelse til å tilby databingo, må hovedspillet i bingohallen nå en omsetning på over 1 millioner kroner innen et halvt år, jf. forslag til § 59 tredje ledd.»

- (25) Lotterinemnda legger til grunn at ordlyden «å starte bingovirksomhet i et nytt bingolokale», sett i sammenheng med pengespillforskriften § 60 tredje ledd, tilsier at bakgrunnen for unntaksregelen er at når det blir startet opp bingovirksomhet i et nytt lokale, uavhengig av om det er oppstart av ny bingovirksomhet eller flytting av eksisterende bingovirksomhet til et nytt lokale, vil det ikke være mulig å oppfylle omsetningskravet i pengespillforskriften § 60 tredje ledd i det nye lokalet. Bestemmelsen gir følgelig mulighet til å oppstille et begrenset antall databingoterminaler i et nytt lokale, frem til det kan påvises en omsetning i hovedspillet i lokalet på en million kroner, jf. pengespillforskriften § 60 femte ledd andre setning.
- (26) Lotterinemnda har kommet til at klager på vedtakstidspunktet ikke hadde en omsetning på over to millioner kroner fra hovedspillet per år i det nye bingolokalet i Gudbrandsdalsvegen 188. Det kan derfor ikke gis tillatelse til å tilby 30 databingoterminaler i bingolokalet etter pengespillforskriften § 60 tredje ledd. Nemnda legger til grunn at omsetningen i hovedspillet må være over en million kroner innen seks måneder fra oppstart i lokalet, før det kan gis tillatelse etter tredje ledd, jf. pengespillforskriften § 60 femte ledd.
- (27) Klager anfører at Lotteritilsynet i flere tilfeller har videreført flytting av eksisterende bingotillatelse, uten å redusere antallet databingoterminaler. Tilsynet har i innstillingen til Lotterinemnda vist til at det er riktig at dette har skjedd i enkelte tilfeller, men at dette skjedde før problemstillingen ble direkte regulert i pengespillforskriften.
- (28) Lotterinemnda forstår dette som en anførsel om usaklig forskjellsbehandling. Nemnda har foretatt en konkret vurdering av den påklagde saken og kommet til at klager ikke oppfyller vilkårene for å tilby 30 databingoterminaler i lokalet. Etter nemndas syn åpner ikke pengespillforskriften for at det kan gis tillatelse til å oppstille 30 databingoterminaler etter en skjønnsmessig vurdering av om omsetningskravet eventuelt vil bli oppfylt i løpet av ett år. Nemnda kan ikke se at klager har vist til noen konkrete saker fra tilsynet eller nemnda som taler for at klager har blitt utsatt for usaklig forskjellsbehandling. Anførselen om ugyldighet på dette grunnlaget kan følgelig ikke føre frem.

Konklusjon

- (29) Lotterinemnda finner etter en konkret vurdering av sakens opplysninger at tilsynets vedtak skal opprettholdes.

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

