



Lotterinemnda

Vedtak i Lotterinemnda 18. august 2025

Sak 2025/164 - Alta Idrettsforening - org.nr. 955 836 871 - klage over vedtak med pålegg om retting av ulovlig forhold

Lotterinemndas medlemmer: Leder Martin Hennig, og medlemmene Renate Kristiansen og Joachim Amundsen Trana

Sakens bakgrunn

- (1) Saken gjelder klage over Lotteritilsynets vedtak 3. desember 2024 rettet mot Alta Idrettsforening (klager), med pålegg om retting av ulovlig forhold, jf. lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespilloven) § 32. Det ulovlige forholdet består i at klager i perioden 30. mai til 16. oktober 2024 har tilbudt et pengespill som krever tillatelse etter pengespilloven, uten at organisasjon hadde nødvendig tillatelse, jf. pengespilloven § 4. Klager er i vedtaket pålagt å returnere pengene for solgte lodd til den enkelte kjøper av loddene i «Billotteriet 2024», og dokumentere at tilbakebetalingene er gjennomført.
- (2) Bakgrunnen for vedtaket er at klager 13. mai 2024 søkte om tillatelse til å arrangere pengespillet «Billotteriet 2024», med en omsetning på inntil 1 500 000 kroner. Det fremgikk av søknaden at loddsalget var planlagt gjennomført i perioden 30. mai til 16. oktober 2024. Vedlagt søknaden var det et bilde av loddsemdelen og en premieoversikt.
- (3) Lotteritilsynet sendte i brev 14. mai 2024 en tilbakemelding på søknaden, der det ble bedt om at bankgarantien for gevinstene ble økt, og at diverse forhold ved loddsemdelen ble rettet slik at loddsemdelen oppfylte kravene i forskrift 17. november 2022 nr. 1978 om pengespill (pengespillforskriften) kapittel 8. Det ble ikke satt noen frist for retting i brevet, men det ble opplyst om at søknaden ikke kunne bli ferdig behandlet før tilsynet hadde mottatt kopi av korrigeret loddsemdel og dokumentasjon på garantistillelsen. Klager besvarte ikke henvendelsen.
- (4) Klager sendte per e-post 21. oktober 2024 trekningsgrunnlaget for «Billotteriet 2024» til Lotteritilsynet, og opplyste samtidig at loddsalget var avsluttet, samt at tilsynet kunne foreta trekningen av lotteriet. Tilsynet ble på denne måten gjort oppmerksom på at klager hadde gjennomført lotteriet uten å ha fått nødvendig tillatelse.
- (5) Lotteritilsynet orienterte klager i brev 22. oktober 2024 om at det ikke var mottatt dokumentasjon på at forholdene som ble påpekt i brevet 14. mai 2024 var rettet, og at det ikke var gitt tillatelse til «Billotteriet 2024». Tilsynet ba om en tilbakemelding på dette innen 28. oktober 2024.
- (6) Klager besvarte henvendelsen i e-post 23. oktober 2024, og viste til at organisasjonen trodde at korrigeret loddsemdel og ny bankgaranti allerede var sendt inn til Lotteritilsynet.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon:

+47 55 19 30 00

Korrigert loddseddel og ny bankgaranti, utstedt før loddsalget startet, var vedlagt e-posten.

- (7) Klager redegjorde nærmere for hendelsesforløpet i brev til Lotteritilsynet 25. oktober 2024. Klager erkjenner at organisasjonen har iverksatt loddsalget uten nødvendig tillatelse, men viser til at alle forholdene som ble nevnt i brevet 14. mai 2024 var rettet før loddsalget startet. Klager sendte i e-post 28. oktober 2024 et forslag til en mulig alternativ løsning på situasjonen til Lotteritilsynet.
- (8) På bakgrunn av at klager hadde tilbudt et pengespill uten nødvendig tillatelse, sendte Lotteritilsynet 12. november 2024 et varsel om vedtak med pålegg om retting av ulovlig forhold. I varslet ble det vist til at tilsynet vurderte å fatte vedtak om at klager måtte rette det ulovlige forholdet ved å returnere pengene for solgte lodd til den enkelte kjøper av loddene i «Billotteriet 2024», og dokumentere at tilbakebetalinger var gjennomført. Klager sendte i brev 14. november 2024 merknader til forhåndsvarslet.
- (9) Lotteritilsynet fattet 3. desember 2024 det varslede vedtaket med pålegg om retting av ulovlig forhold. Det følger av vedtaket at:

«Med hjemmel i pengespilloven § 32 fatter Lotteritilsynet følgende vedtak:

- Alta Idrettsforening må returnere pengene for solgte lodd til den enkelte kjøper av loddene.
 - Alta Idrettsforening skal innen 10. januar 2025 dokumentere at tilbakebetalinger er gjennomført. Ved tilbakebetalinger som ikke er gjennomført må Alta Idrettsforening forklare hvorfor enkeltstående beløp ikke er tilbakebetalt til loddkjøper.»
- (10) Klager, representert ved BAARD Advokatfirma AS, påklaget vedtaket 17. desember 2024. Det anføres at Lotteritilsynet ikke har vurdert etterfølgende godkjenning av lotteriet ved valg av reaksjonsform. Klager viser til at den ansvarlige «kan» pålegges å rette det ulovlige forholdet etter pengespilloven § 32, og at ordlyden viser at det er opp til tilsynet å vurdere om pålegg skal gis, samt at det er en handlefrihet i relasjon til hvordan retting skal skje. Det påpekes at det ikke foreligger noen hindring i pengespilloven, forarbeider eller pengespillforskriften for etterfølgende godkjenning av et avholdt lotteri, så lenge lotteriet er i samsvar med formålet bak pengespilloven. Klager viser også til at på forvaltningsrettens område kan retting av formalfeil ofte skje ved etterfølgende godkjenning, i tilfeller der de materielle vilkårene for tillatelse har vært til stede ved gjennomføringen og det ellers er i tråd med lovens formål. I denne forbindelse henvises det som eksempel til lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), hvor det er etablert praksis at ulovlige tiltak kan gis etterfølgende godkjenning, såfremt tiltaket samsvar med lovens formål og bestemmelser. Plan- og bygningsloven inneholder ikke egne bestemmelser om dette, men etterfølgende godkjenning gjøres ved at tiltakshaver sender en søknad på alminnelig vis, der det dokumenteres at tiltaket oppfyller lovens krav. Klager hevder at dersom pengespillovens ordlyd og formål blir sammenholdt med lignende forvaltningspraksis, fremgår det av sammenhengen at tilsynet ved utøvelsen av sitt skjønn kan sørge for at forholdet blir lovlig ved at lotteriet godkjennes i etterkant.
 - (11) Klager anfører også at lotteriet er gjennomført i tråd med pengespillovens formål. Det vises til at lotteriet ikke medfører risiko for spillavhengighet eller andre negative

konsekvenser, og at det ble avholdt på en ansvarlig og trygg måte. Klager påpeker at lotteriet ble avholdt på samme måte som tidligere år der godkjenning har vært gitt av Lotteritilsynet og med de nødvendige endringene som tilsynet ba om. Overskuddet av lotteriet går også til ikke-fortjenestebaserte formål, slik som idrett for barn og unge under 18 år. En etterfølgende godkjenning vil derfor ikke stride med lovens formål, og vil være en fornuftig anvendelse av «kan»-skjønnet og sanksjonsmulighetene til tilsynet.

- (12) Klager viser også til at det må hensyntas at det vil medføre store utfordringer å tilbakeføre kjøpesummen til kjøperne. Det vil kreve store ressurser å ringe samtlige kjøpere, og det er usikkert hvordan klager skal gå frem dersom organisasjonen ikke får tak i de aktuelle kjøperne. Klager viser videre til at en større andel av kjøperne ikke vil ønske å få tilbakeført kjøpesummen, ettersom mange primært kjøper loddene for å støtte organisasjonen. Dersom kjøpere ikke ønsker refusjon, blir det et spørsmål om hvordan dette skal dokumenteres. Dersom klager skal sikre skriftlig dokumentasjon fra kjøperne, blir dette en stor arbeidsbyrde både for klager og tilsynet, som må gjennomgå dokumentasjonen.
- (13) I klagen anmodet klager om at vedtaket gis utsatt iverksettelse frem til klagen er ferdig behandlet av Lotteritilsynet og eventuelt Lotterinemnda, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 42. Tilsynet innvilget utsatt iverksettelse av vedtaket i brev 6. januar 2024, men under forutsetning om at klager setter av inntektene fra loddosalget inn på en sperret konto frem til klagesaken er avsluttet. Tilsynet har mottatt bekreftelse fra klagers bank på at dette er gjort.
- (14) Lotteritilsynet har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket og oversendte klagen med innstilling 29. januar 2025 til Lotterinemnda for behandling.
- (15) Klager sendte i brev 11. februar 2025 merknader til Lotteritilsynets innstilling til Lotterinemnda. Det vises for øvrig til klagen og merknadene i sin helhet.

Det rettslige grunnlaget

- (16) Det rettslige grunnlaget er lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespilloven) og forskrift 17. november 2022 nr. 1978 om pengespill (pengespillforskriften).
- (17) Uten tillatelse er det forbudt å tilby eller medvirke til å tilby pengespill som er rettet mot det norske markedet med en omsetning på over 200 000 kroner, jf. pengespilloven § 4, jf. § 22.
- (18) Lotteritilsynet kan etter søknad gi en organisasjon som er godkjent etter pengespillforskriften § 38, tillatelse til å tilby pengespill med lodd som trekkes etter loddosalget, jf. pengespillforskriften § 43 første ledd bokstav b. Pengespillet kan ha en omsetning på inntil 100 millioner kroner. Det følger av pengespillforskriften § 43 andre ledd at den som får tillatelse etter første ledd, skal oppfylle kravene i pengespillforskriften §§ 44 til 48.
- (19) Etter pengespilloven § 24 skal Lotteritilsynet føre tilsyn med at krav fastsatt i eller med hjemmel i pengespilloven blir oppfylt. Ved brudd på pengespilloven, kan Lotteritilsynet pålegge den ansvarlige å rette det ulovlige forholdet eller fastsette at den ulovlige virksomheten skal opphøre eller stenge, jf. pengespilloven § 32.

- (20) 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

- (21) Alta Idrettsforening sin klage gjelder Lotteritilsynets vedtak 3. desember 2024 med pålegg om retting av ulovlig forhold.
- (22) Klager har i perioden 30. mai til 16. oktober 2024 tilbudt og solgt lodd til «Billotteriet 2024». I løpet av denne perioden omsatte lotteriet for 908 000 kroner, og pengespillet krevde følgelig tillatelse fra Lotteritilsynet, jf. pengespilloven § 4, jf. § 22. Det er ikke omtvistet at «Billotteriet 2024 er et pengespill som krever tillatelse, og at det ikke forelå nødvendig tillatelse.
- (23) Det følger av pengespilloven § 32 at ved brudd på pengespilloven, kan Lotteritilsynet pålegge den ansvarlige å rette det ulovlige forholdet. I tilsynets vedtak 3. desember 2024 er klager pålagt å returnere pengene for solgte lodd til den enkelte kjøper av loddene i «Billotteriet 2024», og dokumentere at tilbakebetalinger er gjennomført.
- (24) Lotterinemnda legger til grunn at tilbud av pengespill uten nødvendig tillatelse, er et ulovlig forhold som Lotteritilsynet kan pålegge den ansvarlige å rette. Klager anfører at det ulovlige forholdet bør rettes ved at organisasjonen gis en etterfølgende godkjenning av lotteriet. Spørsmålet for nemnda er følgelig hvordan retting skal skje i denne saken, og om det ulovlige forholdet kan rettes ved at det gis en etterfølgende godkjenning.
- (25) Etter pengespilloven § 32 «kan» Lotteritilsynet pålegge den ansvarlige å rette det ulovlige forholdet. Bestemmelsen regulerer ikke hvordan retting skal gjennomføres, men en naturlig språklig forståelse av ordlyden «rette det ulovlige forholdet» tilsier at forholdene skal stilles tilbake som om det ulovlige pengespillet ikke hadde vært gjennomført. I Prop. 220 L (2020-2021) punkt 16.2.4. står det at «Lotteritilsynets mulighet til å pålegge retting eller stans av et ulovlig forhold er en sentral del av tilsynets oppgave om å føre tilsyn med at bestemmelsene i loven [...] overholdes». Utover dette er det ikke mulig å utlede noe direkte fra forarbeidene vedrørende hvilke former for retting som kan være aktuelle.
- (26) Klager anfører at på forvaltningsrettens område kan retting av formale feil skje ved etterfølgende godkjenning, i tilfeller der de materielle vilkårene for tillatelse har vært til stede ved gjennomføringen og det ellers er i tråd med lovens formål. Klager viser som eksempel til at det er etablert praksis at ulovlige tiltak etter plan- og bygningsloven kan gis etterfølgende godkjenning. Klager hevder at verken pengespillovens ordlyd, forarbeider eller pengespillforskriften er til hinder for å tillate etterfølgende godkjenning etter pengespilloven.
- (27) Det klare utgangspunktet i norsk rett er at alle former for pengespill er forbudt, med mindre pengespillet har tillatelse fra Lotteritilsynet, eller det er gjort unntak i loven, jf. pengespilloven § 4. Det følger av Prop. 220 L (2020-2021) punkt 7.1.1. at:
- «Dagens regelverk på pengespillfeltet krever at alle som skal tilby pengespill i Norge må ha tillatelse til dette, med mindre det er gjort unntak i loven. Bak kravet om tillatelse ligger målet om å sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig

kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Det har vært et premiss i pengespillovgivningen i lang tid at myndighetene skal ha kontroll over markedet, og at pengespillene som tilbys skal gjennomføres på en ansvarlig måte som hindrer uheldige sosiale konsekvenser.»

- (28) Lotterinemnda legger til grunn at pengespillregelverket klart forutsetter at det kreves tillatelse fra Lotteritilsynet før det kan tilbys pengespill rettet mot det norske markedet med en omsetning på over 200 000 kroner. En reaktiv ordning det det åpnes for at organisasjoner kan tilby og gjennomføre et tillatelsespliktig pengespill, uten at ha nødvendig tillatelse på forhånd, vil ikke være forenlig med pengespillregelverkets system. I denne forbindelse vises det til at pengespillforskriften § 44 første ledd bokstav a fastsetter at ved pengespill med omsetning på inntil 100 millioner kroner så skal loddkjøper, på loddet eller kvittering, få opplysninger om at pengespillet har tillatelse fra tilsynet. Nemnda er enig med tilsynet i at bestemmelsen forutsetter at det ikke er mulig å tilby et tillatelsespliktig lotteri som oppfyller alle kravene i pengespillregelverket, uten at pengespillet har fått tillatelse fra tilsynet før loddsalget har startet.
- (29) Den norske pengespillovgivningen er videre bygget på en enerettsmodell, og det er i hovedsak enerettstilbyderne som har tillatelse til å tilby pengespill rettet mot det norske markedet. I tillegg åpner pengespilloven kapittel 4 opp for et begrenset marked for pengespilltilbud fra andre enn enerettstilbyderne. Det følger av Prop. 220 L (2020-2021) punkt 14.4.1. at enerettstilbyderne er bærebjelken i den norske pengespillpolitikken, og at pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne derfor skal være av et begrenset omfang. Et begrenset omfang vil innebære begrensninger både for pengespillenes omsetning og det totale antall pengespill som kan finnes på markedet, jf. Prop. 220 L (2020-2021) punkt 14.4.1. For å ivareta dette hensynet er det sentralt at tillatelsespliktige pengespill som skal tilbys av andre aktører, ikke kan settes i gang før det foreligger en tillatelse. En forutgående tillatelse sikrer at det offentlige har oversikt over og kontroll på det totale pengespilltilbudet, og at det konkrete pengespillet oppfyller kravene til ansvarlige og trygge pengespill før det gjennomføres. Dersom det åpnes for etterfølgende godkjenning av pengespill som er gjennomført uten nødvendig tillatelse, vil regelen om at pengespill må ha tillatelse uthules. Dette er i strid med bærende hensyn bak den norske pengespillpolitikken, der formålet er at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll.
- (30) Lotterinemnda ser at klager har forsøkt å opptrå lojalt ved å følge Lotteritilsynets tilbakemelding i brev 14. mai 2024. Klager hadde utført de korrigeringene som ble påpekt i brevet før lotteriet ble gjennomført, og det var kun den formelle tillatelsen fra tilsynet som manglet. Dette kan likevel ikke bli avgjørende når etterfølgende godkjenning vil stride med grunnleggende hensyn bak den norske pengespillpolitikken.
- (31) Lotterinemnda vurderer videre at Lotteritilsynets pålegg om at klager må betale tilbake kjøpesummen til personene som har kjøpt lodd, fremstår som hensiktsmessig og nødvendig for å rette det ulovlige forholdet. Klager har gjennomført et pengespill uten tillatelse, og det fremstår ikke urimelig at klager må rette opp i forholdet ved å reversere loddsalget, slik at organisasjonen ikke sitter igjen med et uberettiget overskudd.
- (32) Klager har vist til at det å refundere alle loddene vil være tid- og ressurskrevende, og at pålegget påvirker organisasjonens økonomiske situasjon negativt. Nemnda ser at pålegget vil være ressurskrevende for klager, men pålegget fremstår ikke uforholdsmessig byrdefullt sett i lys av overtredelsen som er begått. I denne sammenheng legger nemnda

vekt på at kjøpers navn og kontaktinformasjon fremgår av loddseddelen, slik at det er mulig å nå kjøperne. I tillegg kan klager benytte seg av andre kommunikasjonsformer, slik som sosiale medier og nettside, for å be kjøperne ta kontakt med idrettslaget for refusjon. Videre er det ikke til å unngå at klager må bære et eventuelt økonomisk tap ved å rette opp i det ulovlige forholdet, slik at klager ikke sitter igjen med et uberettiget overskudd.

- (33) Lotterinemnda har etter dette kommet til at det ikke kan åpnes for retting i form av en etterfølgende godkjenning på generelt grunnlag eller i den konkrete saken. Lotteritilsynets pålegg fremstår som en hensiktsmessig og nødvendig reaksjon på overtredelsen i foreliggende sak, og nemnda finner ikke holdepunkter for at vedtaket er uforholdsmessig byrdefullt for klager.

Konklusjon

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

Vedtak

Klagen tas ikke til følge.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur