
Vedtak i Lotterinemnda 11. september 2017

Sak

2017037 Caritas Norge org.nr. 971 436 514, Regnskogfondet org.nr. 985 828 806, Utviklingsfondet org.nr. 971 454 369, FotoLotto AS, org.nr. 915 697 178 - Klage over vedtak om deltakelse i trekning

Til stede: Leder Elisabeth Wittemann, medlem Ingjald Sørhøy og medlem Åse Gustavsen

Sakens bakgrunn

Kulturdepartementet vedtok 27. februar 2015 endringer i forskrift til lov om lotterier m.v. (lotteriforskriften) som åpnet for at Lotteritilsynet kunne dele ut inntil fem tillatelser til å drive landsomfattende lotterier med omsetning på inntil 300.000.000 kroner.

Tillatelsene ble lyst ut 29. april 2015 og søknadsfristen ble satt til 1. september samme år. Lotteritilsynet mottok åtte søknader innen søknadsfristen fra følgende søkerorganisasjoner med entreprenør:

- Norges Røde Kors – Norsk Pantelotteri AS
- Unicef-Komiteen i Norge – Lottovate Limited NUF
- Stiftelse WWF Verdens Naturfond/SOS-barnebyer Norge Stiftelsen – Novamedia Norsk Postkodelotteri AS
- Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet – Donira AS
- Flyktningshjelpen/Norsk Folkehjelp/Atlasalliansen – Vexta AS
- Plan Norge/Care Norge – Charitech AS
- Strømmestiftelsen – Charitech AS
- Right To Play – FotoLotto AS

I vedtak 16. desember 2015 avgjorde Lotteritilsynet at to av søknadene, fra Norges Røde Kors og Unicef-Komiteen i Norge, oppfylte vilkårene for å være med i loddtrekning om tillatelsene etter lotteriforskriften § 7 andre ledd. De øvrige søknadene ble avslått i vedtak 15. og 16. desember 2015, da tilsynet fant at søknadene ikke oppfylte vilkårene i § 7 andre ledd.

Avslagene ble påklaget, og tre av klagerne, WWF Verdens Naturfond/SOS-barnebyer Norge, Plan Norge/Care Norge og Strømmestiftelsen, fikk omgjort sine avslag 16. mars 2016. Lotteritilsynet kom til at søknadene oppfylte vilkårene etter at søkerne sendte inn ytterligere dokumentasjon i forbindelse med klagebehandlingen. Tre klager ble avgjort i Lotterinemnda: Klagen fra Flyktningshjelpen/Norsk Folkehjelp/Atlasalliansen ble ikke tatt til følge. Klagene fra Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet og Right To Play ble sendt tilbake til tilsynet for ny behandling.

I Lotteritilsynets vedtak 30. september 2016 ble avslaget overfor Right To Play omgjort slik at søknaden ble vurdert å oppfylle vilkårene i § 7 andre ledd. Tilsynet opprettholdt avslaget overfor Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet i vedtak samme dag.

Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet påklaget det nye avslaget til Lotterinemnda. De til sammen fire omgjøringsvedtakene ble påklaget til nemnda av Norges Røde Kors henholdsvis 12. april 2016 og 19. oktober 2016 for vedtaket som gjaldt Right To Play.

Lotterinemnda traff vedtak i klagesakene 29. desember 2016. I sakene 2016054 og 2016071 tok nemnda klagen fra Norges Røde Kors til følge og opphevet tilsynets omgjøringsvedtak. Det ble lagt til grunn at avgjørelsen av om søknaden oppfylte vilkårene i lotteriforskriften § 7 andre ledd, skulle være basert på opplysningene som forelå per søknadsfristen, og at det ikke var adgang for Lotteritilsynet å vektlegge nye opplysninger som ble fremlagt senere. I sak 2016070 ga Lotterinemnda Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet medhold i at deres søknad oppfylte vilkårene, men sendte saken tilbake til tilsynet for delvis ny behandling. Nemnda uttalte:

"Lotterinemnda har vurdert å fatte nytt vedtak, siden alle vilkårene for å delta i loddrekningen synes å være oppfylt. Det er imidlertid uklart for nemnda om det er tatt hensyn til opplysninger som har kommet etter søknadsfristen.

Lotterinemnda har derfor valgt å oppheve vedtaket, og sende saken tilbake til Lotteri- og stiftelsestilsynet for ny behandling. I en ny behandling av saken må tilsynet legge til grunn nemndas avgjørelse om at vilkårene er oppfylt, og utover det se hen til nemndas uttalelser i vedtak 2016054 og 2016071 om opplysninger lagt frem etter søknadsfristen".

Oppsummert ble det endelig avgjort i Lotteritilsynets vedtak 16. desember 2015 at søknaden til Unicef-Komiteen i Norge og Norges Røde Kors oppfylte vilkårene i § 7 andre ledd. Etter nemndas vedtak 29. desember 2016 er det videre endelig avgjort at søknadene fra Right To Play, WWF Verdens Naturfond/SOS-barnebyer Norge, Strømmestiftelsen og Plan Norge/Care Norge ikke oppfylte vilkårene innen søknadsfristen. Lotterinemnda har i likhet med tilsynet, lagt til grunn at disse lotterikonseptene oppfylte vilkårene etter søknadsfristen. I klagesaken som gjelder Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet er det endelig avgjort av nemnda at søknaden oppfyller vilkårene, men ikke om det er basert på etterfølgende opplysninger eller opplysninger som forelå på søknadstidspunktet.

Lotterinemnda overlot til tilsynet å avklare hvilke konsekvenser det skulle få for den videre tildelingsprosessen at avslagene overfor Right To Play, WWF Verdens Naturfond/SOS-barnebyer Norge, Strømmestiftelsen og Plan Norge/Care Norge ble stående etter klagebehandlingen. Nemnda bemerket at "[g]ode grunner taler for at søkere som ettersendte dokumentasjon innen vedtakstidspunktet, får mulighet til å trekke blant de tillatelsene som måtte være igjen etter tildeling til de søkerne som eventuelt etter klage, oppfylte alle vilkår (inkludert dokumentasjon) på søknadstidspunktet".

Den 17. februar 2017 traff Lotteritilsynet vedtak om å tildele lotteritillatelse til Norges Røde Kors og Unicef-Komiteen i Norge. Samme dag vedtok tilsynet at Right To Play, Strømmestiftelsen, Plan Norge/Care Norge, WWF Verdens Naturfond/SOS-barnebyer Norge

og Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet får delta i trekning om de tre gjenværende tillatelsene. I vedtaket overfor Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet la tilsynet til grunn at vilkårene etter § 7 andre ledd nr. 2 ble oppfylt først i forbindelse med klagebehandlingen.

Alle vedtakene 17. februar 2017 med unntak av det som gjelder Right To Play, er påklaget. Klagen fra Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet er siste klage i forbindelse med den opprinnelige klageprosessen.

Klagen

Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet sin klage 3. mars 2017 gjelder Lotteritilsynets vedtak 17. februar 2017 om deltakelse i trekning om tre tillatelser til å drive lotteri med omsetning på inntil 300.000.000 kroner. Vedtaket er også påklaget av FotoLotto AS 10. mars 2017. Lotterinemnda behandler klagen samlet.

Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet anfører at lotterikonseptet allerede på søknadstidspunktet oppfylte vilkårene i forskriften § 7, herunder kravet om at lotteriet ikke kan ventes å medføre problem i form av spilleavhengighet. Organisasjonene mener derfor at tillatelse skulle blitt tildelt på lik linje med Norges Røde Kors og Unicef-Komiteen i Norge. Klager hevder at Lotteritilsynet ved vurderingen av risikoen for spilleavhengighet, ikke har vektlagt at lotterikonseptet inneholdt en tidsforsinkelse på 11 sekunder. I tillegg er det anført at Lotteritilsynet ikke har tatt hensyn til at konseptet inneholdt grensesettingsverktøy. I følge klager ville GAM-GaRD scoren gi lav risiko for spilleavhengighet hvis disse forholdene var hensyntatt. Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet anfører også at vedtaket beror på en feilaktig forståelse av faktum.

I klagen fra FotoLotto AS anføres det at lotterikonseptet til Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet er i strid med lotteriforskriften § 9 om forbudet mot slotmaskiner og dermed ikke oppfyller vilkårene for å få delta i trekningen om de tre resterende lotteritillatelsene. Videre anføres det at søknaden i realiteten gjelder to ulike spillkonsepter i strid med lotteriforskriften § 7 som sier at en organisasjon bare kan delta med én søknad om gangen.

Lotteritilsynet har i sin innstilling 2. mai 2017 som gjelder klagen fra Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet, vist til at tidsforsinkelsen var vektlagt og at det ikke var lagt opp til bruk av obligatorisk grensesettingsverktøy i søknaden. Tilsynet fant ikke grunnlag for å endre vedtaket.

Lotteritilsynet har i sin innstilling 2. mai 2017 som gjelder klagen fra FotoLotto AS, lagt til grunn at de forhold klager påpeker, ble endelig avgjort av Lotterinemnda i vedtak 29. desember 2016 i sak 2016070.

Lotterinemnda mottok saken med innstilling fra Lotteri- og stiftelsestilsynet 4. mai 2017.

Wikborg Rein Advokatfirma på vegne av Norges Røde Kors, har i brev til nemnda 17. august 2017 bestridt at FotoLotto AS har rettslig klageinteresse. Advokatfirmaet Hjort har i brev til nemnda 22. august 2017 anført at Fotolotto AS har rettslig klageinteresse og lagt frem en erklæring fra Right To Play om at FotoLotto AS håndterer blant annet klager for dem.

Lotteritilsynet har lagt til grunn at FotoLotto AS representerer Right To Play i klagesaken og har ikke tatt stilling til om entreprenøren har rettslig klageinteresse.

Det rettslige grunnlaget

Det rettslige grunnlaget er lotteriforskriften §§ 7 og 9, jf. lov om lotterier § 4.

Etter forskriften § 7 andre ledd nr. 2 er det et vilkår for å få tillatelse at lotteriet ikke kan ventes "å medføre problem i form av spilleavhengighet".

Av bestemmelsens tredje ledd fremgår det at "Lotteritilsynet avgjør om en søknad oppfyller vilkårene i andre ledd. Ved klage på Lotteritilsynets avgjørelse, skal alle klager ferdigbehandles av Lotterinemnda før loddtrekning kan gjennomføres. Resultatet av loddtrekningen kan ikke påklages."

Det følger av forskriften § 9 at lotteri ved oppstilling av slotmaskiner ikke er tillatt.

Av forvaltningsloven § 34 følger det at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, 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

Lotteritilsynet har i vedtaket 17. februar 2017 kommet til at søknaden fra Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet ikke oppfylte vilkårene i § 7 andre ledd nr. 2 innen søknadsfristen. Spørsmålet er avgjørende for hvordan søknaden skal behandles videre, jf. gjennomgangen av sakens bakgrunn ovenfor. I innstillingen viser Lotteritilsynet til avslagsvedtaket 16. desember 2015 hvor det ble vurdert at "spillet uten ansvarlighetstiltak ligger i grenseområdet mellom middels og høy risiko. For at spillet skal bli vurdert til lav risiko må spillet ha obligatorisk bruk av grensesettingsverktøy."

Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet anfører at søknaden tilfredsstilte GAM-GaRD kriteriene allerede på søknadstidspunktet, da den inneholdt de elementer tilsynet mener ville gitt tilfredsstillende poengsum hvis de hadde blitt tatt i betraktning. Det anføres at tilsynet ikke har tatt hensyn til tidsforsinkelsen i spillet i GAM-GaRD-testen. Lotterinemnda viser til tilsynets innstilling 2. mai 2017 med vedlegg 14, hvor det fremgår at tilsynet la til grunn en tidsforsinkelse i intervallet 11-30 sekunder. Det fremgår av testdokumentet at tilsynet tok hensyn til denne forsinkelsen.

Videre anfører Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet at den etterfølgende informasjonen tilsynet mottok, utelukkende var presisering av uklarheter ved dokumentasjonen som forelå på søknadstidspunktet. Nemnda forstår det opprinnelige avslagsvedtaket slik at Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet ikke hadde lagt opp til bruk av obligatorisk grensesettingsverktøy og at poengsummen ville blitt lavere dersom dette var på plass. Av klagen 19. desember 2015 fremgår det:

"Med utgangspunkt i uttalelsen fra Lotteri- og stiftelsestilsynet har vi bestemt å innføre obligatorisk bruk av grensesettings verktøy som beskrevet i (...). Systemet bak lotteriet har muligheten til, og det vil bli innført som et obligatorisk steg, at brukerne før de begynner å spille første gang setter minimum følgende begrensninger:

- Kostnadsbegrensninger per dag, uke og måned,
- Spilletidsbegrensning per dag, uke og måned. "

Nemnda forstår det slik at tilsynets GAM-GaRD test 16. november 2015 som gav poengsum 24,5 "Medium Risk", tok hensyn til spillerens mulighet til å bruke frivillige grensesettingsverktøy. Etter nemndas syn er det da først etter søknadstidspunktet at obligatorisk grensesettingsverktøy ble innført og at spillet ble vurdert til å oppfylle § 7 andre ledd nr. 2 om at lotteriet ikke kan ventes å medføre problem i form av spilleavhengighet.

Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet har vist til at de har fått gjennomført en GAM-GaRD-test basert på opplysningene som forelå på søknadstidspunktet. Nemnda slutter seg til tilsynets vurdering av testen, og viser særlig til at den lave poengsummen forutsetter at lotteriet inneholder obligatorisk bruk av grensesettingsverktøy, hvilket ikke var tilfellet på søknadstidspunktet. Nemnda kan etter dette ikke se at vedtaket om at klager deltar i loddrekning om gjenværende tillatelser, er uriktig.

Når det gjelder klagen fra FotoLotto AS, tar nemnda først stilling til om FotoLotto AS har rettslig klageinteresse. Hvorvidt en klager har klagerett avgjøres etter forvaltningsloven § 28 første ledd om at "enkeltvedtak kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken". Det er ikke omstridt at søkerorganisasjonene har rettslig klageinteresse også overfor vedtak som gjelder andre søkere i sakskomplekset.

I følge forarbeidene til § 28 må det vurderes om det er rimelig at vedkommende har klageinteresse, jf. Ot. prp. nr. 38 (1964-1965) s. 97. I uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling 18. oktober 2006 (JDLOV-2006-5522) er det formulert slik: "Utgangspunktet er at klageren har rettslig klageinteresse dersom han har en viss aktuell tilknytning til saken og saksutfallet. Klagerens interesse i saken må ha en slik art og styrke at det er rimelig å gi klagerett." Tilsvarende formuleringer er lagt til grunn i juridisk teori, jf. for eksempel Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 10. utg. 2014 side 293: "Vedtaket må ikke nødvendigvis ha rettslige konsekvenser for klageren. Det er tilstrekkelig at hans interesse har slik art og styrke at det er rimelig å gi ham et rettskrav på å få vedtaket overprøvd." Det er videre lagt til grunn at dersom et vedtak har betydning for noen på grunn av rettslig avhengighetsforhold til en part, har vedkommende ofte også klagerett, jf. for eks. Jan Fridthjof Bernt, Rettsdata.no, note 748 til forvaltningsloven § 28.

Vilkåret om bruk av entreprenør i lotteriforskriften § 7 første ledd medfører at det oppstår et gjensidig avhengighetsforhold mellom entreprenøren og søkerorganisasjonen. Entreprenørens forhold er også avgjørende for å få tildelt lotteritillatelse, jf. forskriften § 7 andre ledd nr. 5 og 6.

Det er videre klart at FotoLotto AS har en vesentlig og konkret interesse i utfallet av saken. Antall deltakere i konkurransen om lotteritillatelsene, har betydning for deres mulighet til å få realisert sitt lotterikonsept sammen med søkerorganisasjonen Right To Play. Entreprenøren har nærmest kjennskap til lotterikonseptet og må også dokumentere at flere av vilkårene for tillatelse er oppfylt. Det er da rimelig at entreprenøren har adgang til å påklage vedtakene på

linje med søkerorganisasjonene. Etter nemndas syn er FotoLotto AS berørt i en slik grad at det er rimelig at de har klagerett i denne saken, som entreprenør for organisasjon som søker lotteritillatelse etter lotteriforskriften § 7.

Ved Lotterinemndas vedtak 29. desember 2016 i sak 2016070 er det endelig avgjort at Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondets lotterikonsept oppfyller vilkårene for å få lotteritillatelse. Dette vedtaket kan ikke påklages jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd. Nemnda er enig med Lotteritilsynet i at anførselene fra FotoLotto AS gjelder forhold som er endelig avgjort i vedtaket av 29. desember 2016.

Konklusjon

Nemnda har etter en konkret vurdering av sakens opplysning kommet til at søknaden fra Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet først i forbindelse med opplysninger som ble gitt i klagebehandlingen oppfylte vilkårene i lotteriforskriften § 7 andre ledd. Det er da riktig at Caritas Norge/Regnskogfondet/Utviklingsfondet ikke skal tildeles lotteritillatelse på linje med søkerne hvis søknad oppfylte vilkårene innenfor søknadsfristen.

Vedtak

Klagene tas ikke til følge.