



Innst. 94 L

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Prop. 13 L (2015–2016)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i pengespilloven (andel av Norsk Tippings overskudd til helse- og rehabiliteringsformål)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Kulturdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i pengespilloven. Endringene innebærer at en prosentandel av Norsk Tippings overskudd i framtiden skal tilfalle helse- og rehabiliteringsformål, formidlet via ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering (ExtraStiftelsen).

Forslaget bidrar til opprydning på lotterifeltet og vil styrke enerettsmodellen.

1.2 Bakgrunn for lovforslaget

1.2.1 Spillet Extra og formålmottagerne

Extra er et lotteri som hadde sin første trekning på NRK i 1996. Bak lotteriet står ExtraStiftelsen som har 30 medlemsorganisasjoner innenfor helsesektoren. I henhold til en avtale inngått av ExtraStiftelsen og Norsk Tipping, eier disse spillet Extra i fellesskap. Norsk Tipping er operatør for spillet, mens ExtraStiftelsen mottar og fordeler alt overskudd fra spillet.

Overskuddet fra spillet Extra fordeles av ExtraStiftelsen til helse- og rehabiliteringsprosjekter. Organisasjoner som ikke er medlem i stiftelsen kan også motta støtte. Ved Extra-tildelingen i 2014 fordelte ExtraStiftelsen 232 mill. kroner til 538 prosjekter i regi av 107 organisasjoner.

1.3 Gjeldende rett

1.3.1 Enerettsmodellen

Hovedelementet i den norske reguleringen av pengespill og lotterier er enerettsmodellen. Den innebærer at Norsk Tipping har enerett etter reglene i pengespilloven til å avholde spillene og lotteriene med størst omsetning, og spillene og lotteriene som har størst risiko for spilleproblemer.

Det er flere årsaker til at de aller største lotteriene bør forbeholdes Norsk Tipping som enerettsaktør. For det første er det grunn til å anta at de største tallspillene styrker Norsk Tippings kanaliseringseffekt. En av Norsk Tippings viktigste oppgaver er å kanalisere spillere bort fra uregulerte aktører og til sine spill som tilbys innenfor regulerte rammer. For det andre vil de største tallspillene kunne innebære økt risiko for økonomiske misligheter og kriminalitet på grunn av de store beløpene som er involvert. For det tredje hindrer denne reguleringsmodellen at de største lotteriene får være en kilde til omfattende privat profitt. Det har vært et gjennomgående prinsipp i norsk pengespillpolitikk at inntekter fra lotterier og pengespill skal tilfalle gode formål og ikke være inntektskilder for private aktører eller staten. Dette er alle legitime hensyn som begrunner den norske enerettsmodellen.

Norsk Tippings spill og lotterier utgjør hovedtyngden av de lovlige pengespill og lotterier på det norske regulerte markedet. Samtidig har det lenge vært en tradisjon i Norge for i begrenset omfang å tillate lotterier som avholdes av private aktører til inntekt for samfunnsnyttige og humanitære formål. Dette har hovedsakelig vært lotterier med lav omsetning og lave gevinster. Spillet Extra har vært et unntak fra hovedregelen, hvor det har vært gitt tillatelse til en relativt høy omsetning. Spillet er imidlertid i en særstilling, da det er det eneste private lotteriet som

er driftet av Norsk Tipping og dermed er underlagt Norsk Tippings ansvarlighetsiltak.

1.3.2 Forholdet til EØS-avtalen

Enerettsmodellen er akseptert av EFTA-domstolen og anses for å være i overensstemmelse med EØS-avtalen. Det er primært tre allmenne hensyn bak den norske pengespill- og lotterimodellen:

- hensynet til å forebygge problematisk spilleatferd
- hensynet til å forebygge økonomiske misligheter
- hensynet til å begrense privat profitt

Økonomiske hensyn, som for eksempel å sikre inntekter til frivillige organisasjoner, aksepteres ikke som hensyn som kan begrunne restriksjoner i fri bevegelighet av tjenester eller etableringsretten. At spillvirksomheten i et monopol har et økonomisk overskudd som utgjør et inntektsgrunnlag for frivillige organisasjoner, aksepteres imidlertid som en gunstig sidevirkning av en slik modell.

Aktørene bak et privat lotteri som fikk avslag på sin søknad om lotteritillatelse, innklaget i 2013 det norske regelverket til EFTAs overvåkningsorgan ESA. Dette resulterte i at ESA i 2014 åpnet sak mot Norge. Blant annet pekte ESA på forskjellsbehandling av ulike aktører og liten forutsigbarhet i vilkårene for å få lotteritillatelse. På denne bakgrunn, og med bakgrunn i regjeringsplattformens signaler om pengespill- og lotteripolitikken, har Kulturdepartementet nylig gjennomført endringer i lotteriforskriften.

Med bakgrunn i ESAs kritikk av den tidligere praktiseringen av regelverket for private lotteriaktører vil det være vesentlig å avvikle så snart som mulig eventuelle ordninger som forskjellsbehandler enkeltaktører når det gjelder lotteritillatelser. ExtraStiftelsens unntak fra omsetningsgrensene som gjelder for private lotterier, er en forskjellsbehandling som derfor ikke bør videreføres.

1.4 Forslag om endringer i pengespilloven § 10

1.4.1 Departementets vurderinger

1.4.1.1 OM STYRKING AV ENERETTSMODELLEN

Departementet vurderer at det er viktig å ha sammenheng og systematikk i pengespill- og lotteriregelverket for å sikre at dagens enerettsmodell kan videreføres.

Spillet Extra må anses for å ha vært gjenstand for en hybridløsning, da det til nå har vært organisert i regi av Norsk Tipping og underlagt Norsk Tippings ansvarlighetsregime, samtidig som det er et privat lotteri som er regulert av lotteriloven. Spillet har vært i en særstilling med høyere omsetningsgrense enn

andre private lotterier, men risiko knyttet til spillet og driften av dette kan lettere sammenliknes med Norsk Tippings øvrige spill, enn spill som tilbys av private aktører. Departementet mener imidlertid at hybridløsninger kan svekke sammenhengen og systematikken i pengespill- og lotteriregelverket samt medføre forskjellsbehandling av private aktører.

Departementet har nå etablert klare vilkår for større private lotterier i framtiden. Nylig ble det innført regler i lotteriforskriften som tillater inntil fem lotterier med inntil 300 mill. kroner i årlig omsetning. ExtraStiftelsen og spillet Extra vil ikke oppfylle disse vilkårene, bl.a. fordi spilllets omsetning er for stor. Departementet vil ikke kunne tillate unntak fra omsetningsgrensene for private lotterier i framtiden, og spillet Extra vil dermed ikke kunne videreføres uten endringer i eierskap og driftstillatelse. Departementet vurderer at det vil styrke enerettsmodellen at spillet Extra overføres til Norsk Tippings ordinære portefølje.

Den foreslåtte endringen innebærer dermed at man fjerner den privilegerte markedstilgangen ExtraStiftelsen som en enkeltstående privat lotterioperatør har innehatt, og sikrer likebehandling av alle private lotterioperatører. Fordelingen av midler til ExtraStiftelsen blir etter forslaget et element i Stortingets ordinære fordelingspolitikk.

Om operatørgodtgjørelsen

Departementet har notert seg at ExtraStiftelsen, og de fleste av organisasjonene som er medlem i eller mottar midler fra ExtraStiftelsen, i høringen trekker fram at operatørgodtgjørelsen ikke bør dekkes av ExtraStiftelsen etter at eierskapet til spillet Extra er overført til Norsk Tipping. Dette begrunnes med at stiftelsen dekker indirekte kostnader to ganger gjennom dagens avtale med Norsk Tipping, først gjennom driftskostnader og deretter gjennom operatørgodtgjørelsen. Stiftelsen er ikke enig i departementets beskrivelse av at operatørgodtgjørelsen dekker en forholdsmessig andel av Norsk Tippings kostnader.

Departementet viser til at Norsk Tipping legger til grunn at operatørgodtgjørelsen dekker noe annet enn driftskostnadene som belastes spillet Extra. Disse driftskostnadene er direkte kostnadene knyttet til spillet Extra (f.eks. kuponger og reklamemateriell), samt en andel av fellesutgiftene som ikke kan tilordnes enkeltspill (f.eks. husleie og IT). Departementet viser til at Norsk Tipping gjennom årene har lagt betydelig innsats i å etablere et omfattende markedsapparat. Etablering av merkenavn, kundegrunnlag, kontakter mv. har foregått over tid og krever vedlikehold om dette skal opprettholdes. Departementet legger til grunn at det nødvendigvis har vært og er store utgifter knyttet til etablering og vedlikehold av

et slikt apparat, selv om utgiftene ikke alltid kan konkretiseres og kostnadsføres direkte og alene til dette formål. Slike utgifter vil inngå i Norsk Tippings ordinære regnskap og har hatt og vil ha betydning for hvilket overskudd som utbetales til formålmottagerne.

Formålene som mottar Norsk Tippings overskudd over tippene (idrett, kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner), vil dermed også dekke kostnader i tilknytning til etablering og vedlikehold av Norsk Tippings markedsapparat. I motsetning til ExtraStiftelsen, som i dag bruker Norsk Tippings tjenester gjennom en avtale, mottar disse formålene midler direkte fra Norsk Tippings ordinære overskudd. Kostnader knyttet til etablering og vedlikehold av Norsk Tippings markedsapparat vil for disse formålene ikke synliggjøres i form av en konkret prosentandel, slik det er nedfelt i Norsk Tippings avtale med ExtraStiftelsen, men vil inngå som del av kostnader i Norsk Tippings ordinære regnskap, og trekkes fra før selskapets ordinære overskudd beregnes. Verdien av et slikt markedsapparat er betydelig, men konkrete kostnader kan være vanskelige å identifisere og tallfeste.

ExtraStiftelsen bidrar til opprettholdelse av Norsk Tippings markedsapparat i dag ved å dekke en andel av utgiftene. Departementet vurderer at det vil være rimelig at ExtraStiftelsen, på linje med øvrige formålmottakere, også i fortsettelsen er med på å dekke en andel av Norsk Tippings utgifter til etablering og vedlikehold av et omfattende markedsapparat. Departementet mener at ExtraStiftelsen ikke vil dekke slike utgifter to ganger ved at verdien av dagens operatørgodtgjørelse ikke beregnes som en del av spillet Extras overskudd, når andelen til ExtraStiftelsen skal fastsettes.

Dersom verdien av operatørgodtgjørelsen (ca. 90 mill. kroner årlig) skal inngå i beregningen av ExtraStiftelsens framtidige andel av Norsk Tippings overskudd, vil dette kunne ha den konsekvens at utbetalingene til de øvrige formålene på tippene (idrett, kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner) vil bli redusert tilsvarende med ca. 90 mill. kroner. Dette fordi midlene som Norsk Tipping i dag mottar gjennom operatørgodtgjørelsen, inngår i Norsk Tippings totale regnskap og overskudd. En slik løsning vil dermed gi en inntektsøkning til ExtraStiftelsen på bekostning av et inntektstap for øvrige formålmottakere, sammenlignet med dagens situasjon. Dette er ikke i tråd med departementets klare utgangspunkt om at alle formålmottakere forholdsmessig skal stilles i omtrent samme situasjon som i dag etter en eventuell lovendring. Departementet kan derfor ikke støtte ExtraStiftelsens forslag om å inkludere operatørgodtgjørelsen i beregningsgrunnlaget for ExtraStiftelsens andel.

Om størrelsen på ExtraStiftelsens andel av Norsk Tippings overskudd

Departementet har notert seg at ExtraStiftelsen, samt de aller fleste av høringsinstansene som enten er medlem i ExtraStiftelsen eller mottar midler fra stiftelsen, tar til orde for at ExtraStiftelsen skal få en høyere prosentandel av Norsk Tippings overskudd enn departementets forslag om 6,4 pst. Forslaget fra disse organisasjonene er 9 pst. Forskjellen mellom departementets forslag og disse organisasjonenes forslag utgjør i hovedsak verdien av operatørgodtgjørelsen.

Departementet har samtidig notert seg at enkelte av ExtraStiftelsens medlemsorganisasjoner, som også mottar midler over tippene i dag, støtter departementets forslag. Det samme gjelder NIF og LNU som mottar midler gjennom henholdsvis idrettsdelen og kulturdelen av tippene i dag.

I høringsnotatet la departementet til grunn at en rimelig løsning innebærer at en andel av Norsk Tippings overskudd til ExtraStiftelsen ikke i nevneverdig grad skal gå ut over andre formål som mottar midler over tippene i dag. En andel på 6,4 pst. av Norsk Tippings overskudd ville etter prognosene for 2015 tilsvare 240,1 mill. kroner til ExtraStiftelsen. Dette er noe mer enn overskuddet ExtraStiftelsen har mottatt de siste årene, med unntak av overskuddet fra 2014 som tilsynelatende var ekstraordinært høyt i etterkant av relanseringen av Extra i 2013. Til sammenlikning vil en andel på 9 pst. av Norsk Tippings overskudd etter de samme prognosene utgjøre 338,5 mill. kroner. Dette ville utgjøre en kraftig inntektsøkning for ExtraStiftelsen, som vil reflekteres i en tilsvarende inntektsreduksjon for dagens formålmottakere.

Departementet vil presisere at departementets beregning av et forslag til andel til ExtraStiftelsen er basert på erfaringer knyttet til spillet Extras utvikling samt prognoser for Norsk Tippings totale overskudd og prognoser for spillet Extra i nær framtid. Dersom spillet Extra eller Norsk Tippings totale overskudd i framtiden skulle få en annen utvikling enn det som forventes i dag, vil ikke dette nødvendigvis ha relevans for den fastsatte prosentandelen. Verken ExtraStiftelsen eller andre overskuddsformål har et rettskrav på et gitt utbetalingsnivå i kroner og øre.

Departementet vil trekke fram at i tillegg til en fast prosentandel, vil ExtraStiftelsen også få flere framtidige økonomiske fordeler ved å motta en fast andel av Norsk Tippings overskudd. ExtraStiftelsens inntektsnivå vil være tryggere og mer forutsigbart når det baseres på Norsk Tippings totale overskudd, framfor overskuddet fra ett enkelt spill. Spillet Extra vurderes av Norsk Tipping til å ha en nedadgående kurve i framtidige år. Dette er trenden for lotterispill av denne typen både i Norge og ellers i Europa. Spil-

lere av Extra har også høyere gjennomsnittsalder enn dem som spiller på Norsk Tippings øvrige lotterier, og gjennomsnittsalderen er økende. Dersom ExtraStiftelsen skulle basert framtidig inntekt alene på spillet Extra, er det trolig at inntektene ville reduseres. ExtraStiftelsen vil som ordinær overskuddsmottager samtidig få en andel av en mulig framtidig økning i Norsk Tippings overskudd, bl.a. med bakgrunn i nye spillanseringer. I henhold til sine prognoser forventer Norsk Tipping inntektsvekst de nærmeste år. På denne bakgrunn holder departementet fast ved at en framtidig andel på 6,4 pst. til ExtraStiftelsen er en god løsning for alle parter.

Konstitusjonelle forhold

Departementet vil understreke at forslaget til endringer ikke binder framtidige storting. Stortinget vil som normalt stå konstitusjonelt fritt til å endre loven – til skade eller til gunst for de berørte formål – på ethvert framtidig tidspunkt.

1.4.2 Overgangsordning

1.4.2.1 DEPARTEMENTETS VURDERINGER

Departementet la til grunn for høringen at ExtraStiftelsen skulle få utbetalt en prosentandel av Norsk Tippings overskudd fra og med våren 2016. Opplysningene som kom fram i høringsrunden har imidlertid ført til at det vil være nødvendig å etablere en overgangsordning for å fase ExtraStiftelsen fra en ordning med forskuddsvis utbetaling av overskudd løpende gjennom regnskapsåret, til en ordning hvor midler i hovedsak utbetales etterskuddsvis, i etterkant av at Norsk Tippings generalforsamling har fastsatt selskapets overskudd i april året etter regnskapsåret.

En ordning er utarbeidet i samråd med ExtraStiftelsens sekretariat. Departementet mener overgangsordningen og den permanente løsningen som er beskrevet, gir en smidig overgang for ExtraStiftelsen fra forskuddsutbetaling av midler til etterskuddsutbetaling. I likhet med enkelte andre overskuddsmottakere, f.eks. NIF, vil ExtraStiftelsen motta en del av sine midler i januar året etter regnskapsåret. Andelen som utbetales i januar er likevel så liten at det ikke vil utgjøre noen fare for at ExtraStiftelsen skal få utbetalt for mer midler enn stiftelsens rettmessige andel av Norsk Tippings overskudd. Med bakgrunn i tidligere utbetalingspraksis knyttet til ExtraStiftelsen og det faktum at enkelte andre overskuddsmottakere får midler i januar, mener departementet at en slik løsning for utbetaling av midler er forsvarlig og akseptabel.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Hege Haukeland Liadal, Sonja Mandt, Arild Grande og Anette Trettebergstuen, fra Høyre, lederen Svein Harberg, Kårstein Eidem Løvaas og Mette Tønder, fra Fremskrittspartiet, Laila Marie Reiertsen og Ib Thomsen, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til de foreslåtte endringer i pengespilloven.

Enerettsmodellen sikres etter komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiets mening med denne oppryddingen som nå foretas på lotterifeltet. Endringene medfører at en prosentandel av Norsk Tippings overskudd i fremtiden skal tilfalle helse- og rehabiliteringsformål.

På samme måte som departementet, anser flertallet at spillet Extra har vært en hybridløsning. Extra er et privat lotteri regulert av lotteriloven, men har vært organisert i regi av Norsk Tipping og underlagt Norsk Tippings ansvarlighetsregime. Slike hybridløsninger kan bidra til å vanne ut enerettsmodellens intensjon, og dermed også til å utfordre unntaket Norge har til å beholde modellen. Flertallet anser at de foreslåtte endringer i pengespilloven sammen med de nye vilkårene for private lotterier (lotteriforskriften) i fremtiden bidrar til å styrke enerettsmodellen. Det er naturlig at spillet Extra overføres til Norsk Tippings ordinære portefølje, da spillet har for stor omsetning til å søke konsesjon innenfor lotteriforskriften.

Flertallet deler departementets syn på at den foreslåtte endringen innebærer at man fjerner den privilegerte markedstilgangen ExtraStiftelsen som en enkeltstående privat lotterioperatør har innehatt og at dette sikrer likebehandling av private lotterioperatører.

Flertallet registrerer at fordelingen av midler til ExtraStiftelsen etter dette vil bli et element i Stortingets ordinære fordelingspolitikk.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at den foreslåtte endring er i tråd med disse medlemmers forslag i Dokument 8:102 S (2014–2015) om å inkludere Extraspillet under Norsk Tipping. Disse medlemmer slutter seg til forslaget, inkludert overgangsordningen som er fremforhandlet med Extrastiftelsens sekretariat.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i pengespilloven
(andel av Norsk Tippings overskudd til helse- og rehabiliteringsformål)

I

I lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. gjøres følgende endringer:

§ 10 andre ledd skal lyde:

Overskuddet fra spillevirksomheten i selskapet og datterselskap *fordeles først med 6,4 % til helse- og rehabiliteringsformål. Deretter fordeles resterende overskudd med 64 % til idrettsformål, 18 % til kulturformål og 18 % til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idretts-*

forbund og olympiske og paralympiske komité. Midlene fordeles *nærmere* av Kongen.

§ 10 fjerde ledd skal lyde:

Det årlige beløp til fordeling etter *andre* ledd fastsettes etter at det er foretatt fondsavsetninger, og etter at det er foretatt særskilt avsetning til forskning, informasjon, forebygging og behandling *i tilknytning til spilleavhengighet som fordeles av Kongen.*

§ 10 nytt femte ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrifter med utfyllende bestemmelser om gjennomføring av reglene i denne paragraf, inkludert forskrifter om rapporteringplikt, samt tilsyn og kontroll med mottakere av midler.

§ 10 nåværende femte ledd blir sjettede ledd.

II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
2. Endringene i § 10 andre ledd får virkning fra og med spilleåret 2016 (til utbetaling i 2017).

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 1. desember 2015

Svein Harberg

leder

Kårstein Eidem Løvaas

ordfører

