



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 44

(2002–2003)

Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	6	4.7	Konsekvenser i forhold til andre pengespill og lotterier	35
2	Bakgrunn for lovforslaget	7	5	Andre endringer i regelverket for pengespill og lotterier	37
2.1	Innledning	7	5.1	Presisering av formålet med lotteri- og pengespillovgivningen	37
2.2	Høringsbrevet 21. juni 2002	7	5.2	Hvem bør få tilgang på inntekter fra pengespill og lotterier	37
2.3	Høringsbrevet 25. oktober 2002	8	5.3	Særlig om spill på skip	39
3	Samlet gjennomgang av pengespill og lotterier i Norge	9	5.3.1	Gjeldende rett	39
3.1	Innledning	9	5.3.2	Forholdet til Danmark og Sverige	40
3.1.1	Historikk	9	5.3.3	Behovet for nye regler	40
3.1.2	Gjeldende hovedprinsipper i spille- og lotteripolitikken	11	5.3.4	Økonomiske konsekvenser	40
3.2	Dagens spill- og lotterimarked i Norge	12	5.4	Særlig om spilleavhengighet	40
3.2.1	Organisering og aktører	12	6	Andre spørsmål	42
3.2.2	Oversikt over omsetning i lotterier og pengespill	13	6.1	Kasinovirksomhet	42
3.2.3	Teknologisk utvikling og tilbud om pengespill fra utlandet	16	6.2	Sammenslåing av pengespill- og lotterilovgivningen	43
3.2.4	Særlig om spilleavhengighet	16	6.3	Krav til innskudd, gevinst og omsetning	43
3.2.5	Pengespill i andre land	18	6.4	Forbud mot spill på kreditt	44
4	Særlig om gevinstautomater	21	6.5	Restriksjoner mot utenlandske Internettilbud	45
4.1	Innledning	21	6.6	Pyramidespill o.l.	47
4.2	Regler i andre land	21	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	48
4.3	Dagens situasjon	21	8	Merknader til de enkelte bestemmelser	50
4.3.1	Bakgrunn for dagens regler	21	8.1	Endringer i pengespilloven	50
4.3.2	Behov for endring av dagens regler ..	22	8.2	Endringer i lotteriloven	50
4.4	Alternativer til enerettsforslaget	24	Forslag til lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen	52	
4.4.1	Innledning	24	Vedlegg		
4.4.2	Justeringer innenfor dagens modell ...	24	1	Oversikt over norske pengespill og lotterier	54
4.4.3	Konsesjonssystem	24	2	Brev 18. oktober 2002 fra Justisdepartementet, Lovavdelingen ..	58
4.4.4	Departementets vurdering	25	3	Brev 4. februar 2003 fra Justisdepartementet, Lovavdelingen ..	61
4.5	Enerett for Norsk Tipping	26			
4.5.1	Nærmere om innholdet i forslaget	26			
4.5.2	Forholdet til Grunnloven	28			
4.5.3	Forholdet til EØS-avtalen	28			
4.5.4	Kontrollansvar - Lotteritilsynets og politiets oppgaver	31			
4.6	Fordeling av overskudd	31			
4.6.1	Fordelingsmodell i overgangsperioden 2004 til 2006	31			
4.6.2	Ny tippenøkkel og fordelingsmodell fra 2006	31			



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 44

(2002–2003)

Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen

*Tilråding fra Kultur- og kirke departementet av 14. mars 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Det har alltid vært ansett som nødvendig å regulere pengespill for å sikre betryggende forhold mellom menneskene i et samfunn. I alle siviliserte land finnes det bestemmelser for å begrense utbredelsen av lotteri og pengespill. Gjennom flere hundre år har spill med penger vært forbudt i følge norsk lov. Det har likevel blitt åpnet for avgrensede tillatelser blant annet for å skaffe midler til humanitære og samfunnsnyttige formål.

Nordmenn spilte i 2001 for vel 22 mrd. kroner. Det har vært en kraftig vekst i spillaktiviteten på gevinstautomater de senere år, faktisk er den mange-doblet på 10 år. Spilleoverskuddet gir viktige bidrag til mange samfunnsnyttige formål, samtidig som mange mennesker utvikler en uheldig spilleadferd. Veksten i pengespillaktiviteten har vært særlig stor for de såkalte gevinstautomatene. Ca. 19 000 gevinstautomater var i 2001 oppstilt rundt omkring i Norge. Automatene kombinerer lyd, bilde og premieutbetaling på en måte som gjør dem svært «attraktive». Erfaringen viser at det er vanskelig å overholde aldersgrensen for spill på gevinstautomater. Mange barn og unge er flittige brukere av gevinstautomater. Et nytt element er aggressiv markedsføring av pengespill på Internett som undergraver nasjonale regler. Det internasjonale trykket på internettpill øker, og en må ha en

holdning til hvordan denne utfordringen skal møtes.

Regjeringen fremmer i denne proposisjonen flere forslag som tar nye grep om disse spørsmålene. Hovedbegrunnelsen for regjeringens forslag om opprydding på gevinstautomatmarkedet er et ønske om å kunne bekjempe spilleavhengighet og forebygge kriminalitet mer effektivt, få bedre kontroll med misligheter i bransjen, og kunne håndheve 18 års grensen strengere.

Avhengighet av spill er ikke noe nytt fenomen, men det er et voksende problem for stadig flere. Historiene om dem som har store spillelån, som har fått splittet sin familie pga. spill, ja endog har tatt sine egne liv, ryster oss alle. Det store antallet spilleautomater som er oppstilt, gjør det vanskelig for et stadig større antall personer å oppholde seg i det offentlige rom. For barn og unge spesielt, men også for mange flere er gevinstautomatene en kilde til spenning – men dessverre også til store tap.

Regjeringen ønsker et samfunn der barn og unge kan vokse opp med arenaer der de får utfolde seg på ulike måter. Det må legges til rette for at nærmiljøet har fritidsaktiviteter og muligheter for sunn utfoldelse. Mennesker har ulikt behov for spenning og departementet vil søke å skjerme for spenningsbehov kanalisert mot ren gambling.

På denne bakgrunn legger departementet fram forslag til endringer i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. og lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v.

Proposisjonen går igjennom lotteri- og pengespillområdet, og drøfter behovet for endringer i de prinsipper som til nå har vært lagt til grunn. Departementet fremmer forslag om opprydding på gevinstautomatmarkedet og om at Norsk Tipping får enerett til oppstilling av gevinstautomater. De samfunnsnyttige og humanitære organisasjonene foreslås gitt en fast andel av Norsk Tippings samlede spilleoverskudd. Organisasjonenes avhengighet av inntektene fra gevinstautomatene blir dermed betydelig redusert. Departementet vil understreke den samfunnsmessige betydningen av det arbeid som utføres av de organisasjoner som i dag mottar midler fra automatvirksomheten. Det legges derfor til grunn at det i denne omgang ikke bør tas sikte på en vesentlig endring i fordelingen av spilleinntektene til disse organisasjonene sett i forhold til utviklingen av automatinntektene fram til 2001. For å

møte konkurransen fra utenlandske pengespill på Internett, tar departementet sikte på å vurdere permanente norske spill på Internett etter at en evaluering av igangsatte prøveprosjekt er foretatt. Det foreslås også at pengespill ombord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn skal være underlagt de samme regler som pengespill på land. Samtidig går departementet inn for at kasinovirksomhet fortsatt ikke skal tillates.

I proposisjonen pekes det videre på betydningen av en kontinuerlig vurdering av vilkårene for de pengespill og lotterier som tillates, for å forebygge sosiale skadevirkninger i form av spilleavhengighet m.v. Det foreslås også at det årlig avsettes en andel av spilleoverskuddet fra Norsk Tipping til informasjon, forebygging, forskning og behandling av spilleavhengighet.

Det foreslås at Lotteritilsynets kontrollansvar etter pengespilloven utvides. Det foreslås videre en liberalisering av reglene i forhold til mindre lotterier.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Innledning

I løpet av noen år har vi sett en rivende utvikling innen lotteri og pengespillområdet. Utviklingen har vært preget av markerte organisatoriske, markedsmessige og teknologiske endringer.

Lotteriloven av 1995 ga samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner eksklusiv rett til oppstilling av såkalte gevinstautomater. Sammen med den teknologiske utvikling førte dette til enorm økning i omsetningen på gevinstautomatene i løpet av 1990-tallet. Dette var en vesentlig årsak til at Lotteritilsynet fra 1.1.2001 ble opprettet som forvaltnings- og kontrollmyndighet i forhold til lotteri og pengespill. Samtidig ble ansvaret for forvaltning av lotteriloven overført fra Justisdepartementet til Kulturdepartementet.

Fra sist halvdel av 1990-tallet har den nasjonale kontrollen med pengespilltilbudet gradvis blitt svekket bl.a. som følge av et økende tilbud av pengespill formidlet fra utlandet til Norge via elektroniske kanaler som f.eks Internett. Det er anslått at omsetningen av utenlandske pengespill i Norge via Internett utgjorde ca. 600 mill. kroner i 2001. Dette gir kontrollinstansene store utfordringer både når det gjelder bruk, men også i forhold til å sikre spilleoverskuddet til samfunnsnyttige formål.

I forbindelse med etablering av Lotteritilsynet fremmet Justisdepartementet i 1999 forslag om at lotteriloven 1995 ble erstattet av en ny lotterilov, jf. Ot.prp.nr. 84 (1998–99). Under behandlingen av proposisjonen fant justiskomiteen at en rekke forhold burde vurderes nærmere før det ble vedtatt en ny lotterilov, jf. Innst.O.nr.33 (1999–2000). Odelstinget besluttet derfor i desember 1999 å returnere proposisjonen til Regjeringen, samtidig som det støttet forslaget om opprettelsen av et lotteritilsyn. I mai 2000 ble det fremmet forslag om de nødvendige endringer i lotteriloven av 1995 i forbindelse med etableringen av Lotteritilsynet, jf. Ot.prp.nr. 49 (1999–2000). I forbindelse med behandlingen av endringsforslagene forutsatte justiskomiteen blant annet i Innst.O.nr. 12 (1999–2000):

«...at Regjeringa kjem attende til Stortinget på ein egna måte om fordelinga av spelemarknaden mellom private og statlege spel og eventuelle lovendringar i samband med dette.»

Som et ledd i arbeidet med gjennomgang av spill- og lotterifeltet, nedsatte Kulturdepartementet i mars 2001 en ekspertgruppe for å kartlegge ulike sider ved det norske pengespillmarkedet. Ekspertgruppens rapport forelå 19. november 2001 og er vedlagt proposisjonen som særskilt vedlegg.

2.2 Høringsbrevet 21. juni 2002

Som et forsøk på å komme dagens utfordringer i møte, sendte departementet 21. juni 2002 ut på høring et forslag om endringer i lotteri- og pengespilllovgivningen. Blant annet ønsket en å endre situasjonen i forhold til gevinstautomater. Det ble foreslått at gevinstautomater kun skal stå oppstilt i lokaler med adgangsbegrensning, samt nye regler for fordeling av overskuddet fra automatene. Det ble samtidig foreslått en klargjøring av hovedprinsippene for norske pengespill, samt forenklinger i lotteriloven slik at smålotterier kan avholdes av en utvidet krets samfunnsnyttige organisasjoner. Det ble også foreslått at flere mindre lotterier kan avholdes uten tillatelse.

Både private automatoperatører og berørte organisasjoner uttrykte i sine høringsuttalelser sterk motstand mot forslaget om endrete betingelser for gevinstautomatene, fordi det ble antatt at strengere begrensninger i forhold til hvor automatene kunne stå oppstilt ville medføre reduksjoner i inntektene. De største aktørene anslo i sine høringsuttalelser at forslaget vil innebære en reduksjon av humanitære og samfunnsnyttige organisasjoners automatinntekter fra 880 mill. kroner i 2001 til mellom 200 og 400 mill. kroner i året. Adressater for høringsbrevet var 21. juni 2002 var:

Entreprenører:

Bingo- og Lotteriforbundet
Holland Bingo
Humanitære spill
Norsk Automatbransjeforening (NOAF)
Norsk sirkus- og tivoliforening
Norsk lokalradioforbund
Norsk Lotteridrift AS
Samarbeidsutvalg for Norsk Humanitær Automatvirksomhet (SUNHA)
Tippekommissjonærenes landsforening

Organisasjoner:

Bellona
 Care Norge
 Den Norske Kreftforening
 Den norske sjømannsmisjon
 Flyktningerådet
 Handicappede barns foreldreforening
 Juvente
 Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
 Landsforeningen for kvinner med bekkenløsning
 Landsforeningen for polioskadde
 Landsforeningen for støtte ved krybbedød
 Landsforeningen for trafikkskadde
 Motorførernes avholdsforbund
 Nasjonalforeningen for folkehelsen
 Norges Astma- og allergiforbund
 Norges Automobilforbund
 Norges Bokseforbund
 Norges Blindeforbund
 Norges Bordtennisforbund
 Norges Bryteforbund
 Norges Bygdeungdomslag
 Norges Døve-Ungdomsforbund
 Norges Fotballforbund
 Norges Friidrettsforbund
 Norges Handicapforbund
 Norges Håndballforbund
 Norges Idrettsforbund
 Norges Ishockeyforbund
 Norges KFUK-KFUM
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Naturvernforbund
 Norges Røde Kors
 Norges Seilerforbund
 Norges Skiforbund
 Norges Svømmeforbund
 Norges Volleyballforbund
 Norsk Dysleksiforbund
 Norsk Folkehjelp
 Norsk forbund for psykisk utviklingshemmede
 Norsk Foreldrelag for funksjonshemmede
 Norsk Organisasjon for Asylsøkere
 Norsk Psoriasisforbund
 Norsk Revmatikerforbund
 Norske kvinners sanitetsforening
 Orienteringsforbundet
 Oslo Idrettskrets
 Redd Barna
 Redningsselskapet
 Regnskogsfondet
 Rådet for barn og familie
 Rådet for psykisk helse

SOS Rasisme
 Stiftelsen Fadderbarnas Fremtid
 Stiftelsen helse og rehabilitering
 Stiftelsen Sofielund
 Stiftelsen SOS barnebyer Norge
 Ungdom mot narkotika
 Voksne for barn

Andre:

Barneombudet
 Barne- og familiedepartementet
 Brønnøysundregistrene
 Finansdepartementet
 Helsedepartementet
 Innsamlingskontrollen i Norge
 Justisdepartementet
 Landbruksdepartementet
 Landets politidistrikt
 Lotteritilsynet
 Norsk Forening for pengespillproblematikk
 Norsk Rikstoto
 Norsk Tipping AS
 Norske Trekningslister
 Nærings- og handelsdepartementet
 NHO
 Politidirektoratet
 Riksrevisjonen
 Sosialdepartementet
 Statens Innkrevingsssentral
 Øst-norsk kompetansesenter

2.3 Høringsbrevet 25.oktober 2002

De sterke reaksjonene gjorde det klart at forslagene departementet framsatte, bare delvis kunne løse de aktuelle problemene i forhold til forvaltning og kontroll. På denne bakgrunn sendte departementet ut et nytt forslag på høring den 25. oktober 2002.

Det nye forslaget innebar at retten til oppstilling av gevinstautomater fra 1. januar 2006 etableres som en enerett for Norsk Tipping AS med hjemmel i pengespilloven. Forslaget innebærer at inntektene til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner sikres ved at disse blir overskuddsmottakere fra Norsk Tipping AS på linje med idrett og kultur. Adressater for høringsbrevet 25. oktober 2002 var de samme som for høringsbrevet 21. juni 2002 med tillegg av Norges klatreforbund og Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon.

3 Samlet gjennomgang av pengespill og lotterier i Norge

3.1 Innledning

3.1.1 Historikk

Etter norsk rett er spill med penger forbudt. Forbudet mot pengespill har vært et prinsipp i norsk lovgivning i flere hundre år, og har sin bakgrunn i ønsket om å beskytte borgerne fra «lykkespillenes fordervelighet». Det har likevel vært åpnet for begrensede tillatelser, dels ut fra den tankegang at det ikke er mulig å hindre spill og dels for å skaffe midler til samfunnsnyttige formål.

Etter foreningstiden med Danmark ble lotteri-virksomheten regulert i lov av 14. juni 1851 om lotterier og andre lykkespill. Loven inneholdt med få unntak et alminnelig forbud mot lotteri og tombola av enhver art. Etter lovens § 1 var det forbudt:

«at oprette Lotterier eller overhodet ved Lodtrækning, Tombola og andre Lykkespil at bortlodde Penge, Varer eller Værdier af hvilken-somhelst Slags, saavel som at sælge eller fallbydde Lodsedler til Lotterier eller Bortlodninger, enten disse er bestemte til at foregaa her i Riget eller udenlands».

Fra det alminnelige forbud mot alle arter av lotterier og lykkespill, ble det i § 2 bl.a. gjort unntak for bortlodninger av gjenstander til inntekt for vel-dedig eller allmennyttig formål. For slike utlodninger ble det ikke krevd tillatelse fra offentlig myndighet, og lotteriene var ikke underkastet offentlig kontroll.

Loven ble stående uforandret i nesten 100 år med unntak for en skjerpelse som ble foretatt 27. juli 1895 med sikte på å hindre utenlandske lotteri-ers virksomhet her i landet. I 1879 henla Stortinget enstemmig et forslag om at regjeringen skulle utarbeide lovforslag om opprettelse av et statslotteri. I 1889 forkastet Odelstinget et forslag om å åpne adgang for et privat selskap til å opprette og drive et norsk pengelotteri.

Først ved lov av 2. mai 1912 ble det gitt tillatelse til opprettelse av et pengelotteri under offentlig kontroll for et tidsrom av 15 år, hvis inntekt skulle anvendes til fremme av skogsaken og bekjempelse av tuberkulosen. Loven ble senere avløst av lov av 17. juli 1925.

Lotterilovgivningen

Straffeloven § 298 første ledd fastsetter at «Den som gjør sig en Næringsvei af Lykkespil, som ikke ved særskilt Lov er tilladt, eller af at forlede dertil, straffes med Fængsel indtil 1 Aar.» I straffeloven § 299 defineres lykkespill som «... alle Spil om Penge eller Penges Værd, ved hvilke paa Grund af Spillets Art eller Indsatsernes Høide det vindesye Øie-med fremtræder som fremherskende. Som Lykkespil ansees ogsaa Væddemaal og Terminspil (Differenshandel) ved hvilke det samme er Tilfældet»

Etter følgende lover åpnes det likevel for tillatelse til pengespill og lotterier til visse aktører og på visse vilkår:

- lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator
- lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v.
- lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v.

Med utgangspunkt i de tre spesiallovene framstår lotteriloven som den generelle regulering av pengespill i Norge, mens totalisatorloven og pengespill-loven gir hjemmel for de særlige monopolrettigheter på pengespillområdet, tillagt hhv. Norsk Rikstoto (hestespill) og Norsk Tipping AS (øvrige sportsspill og visse tallspill).

Definisjonene av lotteri i lotteriloven § 1 første ledd bokstav a) omfatter etter sin ordlyd også den virksomhet som er regulert i totalisatorloven og pengespillloven. Med dette utgangspunkt kan pengespill defineres som «*virksomhet der deltakerne mot innskudd kan erverve gevinst som følge av trekning, gjetting eller annen framgangsmåte som helt eller delvis gir et tilfeldig utfall*».

I 1979 ble det oppnevnt et utvalg til å gjennomgå og vurdere behovet for endringer i lov av 12. mai 1939 nr. 3 om lotterier m.v. Bakgrunnen for oppnevningen var at misligheter ble avdekket i forbindelse med bruk av bingo og spilleautomater. Utvalget avga i februar 1980 en delutredning om slotmaskiner, NOU 1980:9, og i juni 1985 en delutredning om spilleautomater, NOU 1986:16. I mai 1988 kom en utredning om ny lotterilov, NOU 1988:14 «Ny lotterilov». På bakgrunn av dette arbeidet fremmet Justisdepartementet Ot.prp.nr. 58 (1993–94) Om lov om lotterier m.v., der det blant annet ble foreslått å utvide definisjonen av lotteri til også å

omfatte såkalte ferdighetsautomater med gevinstmulighet, som etter daværende regelverk kunne oppstilles som ren næringsvirksomhet etter tillatelse fra politiet. Forslaget innebar at slike automater bare skulle kunne oppstilles til inntekt for humanitære organisasjoner og at ansvaret for forvaltning og utferdigelse av oppstillingstillatelser skulle overføres fra politiet til kommunene. Forslaget resulterte i lov av 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. Lovvedtaket innebar at ferdighetsautomater med gevinstmulighet ble ansett som lotteri, og at samfunnsnyttige organisasjoner i tillegg til de humanitære organisasjonene skulle kunne ha slike automater oppstilt til inntekt for sin virksomhet.

Veddemål ved totalisator

Ved lov av 1. juli 1927 om veddemål ved totalisator ble Kongen gitt myndighet til å anordne veddemål ved totalisator i forbindelse med hesteveddeløp. Bevilling kunne gis til lag hvis lover er godkjent av Landbruksdepartementet og hvis formål bl.a. var å støtte hestesport, hestehold og hesteavl. Formålet er det samme i dag. Landbruksdepartementet er i medhold av loven gitt kompetanse til å utferdige nærmere bestemmelser om gjennomføring av loven.

Frem til 1982 foregikk totalisatorspillet på den enkelte bane. I 1981 ble det åpnet for spill utenfor banene. Det Norske Travelskap (DNT) og Norsk Jockeyklubb (NJ) opprettet i 1982 en selveiende stiftelse, Norsk Rikstoto. Denne stiftelsen ble gitt konsesjon til å drive riksspillet V6. (igangsatt i 1982) I 1991 fikk Norsk Rikstoto også riksspillet Dagens Dobbelt, som kjøres hver dag.

Fra 1983 fikk sporten teknologisk utstyr som medførte at det kunne spilles krysspill, dvs. spill mellom banene og fra enkelte krysspillsteder. Det førte til at banespillene økte omsetningen og Norsk Rikstoto tapte omsetning. Samtidig økte staten sin avgift på spillet fra 4,5 % i 1982 til 17 % i 1983 på grunn av den høye omsetningen. I løpet av 80-tallet sank omsetningen vesentlig og i 1989 var statsavgiften redusert til 1,5 %.

I Ot.prp.nr. 10 (1995–96) Om lov om endringer i lov av 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator foreslo Landbruksdepartementet blant annet:

Det opprettes egne driftsselskaper ved alle totalisatorbaner. Disse har ansvar for driften ved sine baner innenfor de fastsatte rammevilkår.

Stiftelsen Norsk Rikstoto opprettholdes, og har overordnet ansvar for alt totalisatorspill og overordnet økonomistyring.

Konsesjonene for alt totalisatorspill legges til Norsk Rikstoto, som på sin side oppretter av-

taler med det enkelte driftsselskap. Avtalen må være slik at det enkelte totalisatorkjørende selskap inspireres til å drive aktivt for fremme av både sport og spill på sin bane og i sin region.

Norsk Rikstotos økonomiske ansvar for galoppssport og Norsk Hestesenter fastlegges i forskrift om totalisator.»

Næringskomiteen støttet konklusjonene i Ot.prp.nr. 10 (1995–96) i Innst.O.nr. 41. (1995–96).

Norsk Rikstoto tok i bruk on-line teknologi i 1983 og såkalte totomater knyttet til Rikstotos dataanlegg ble etter hvert utplassert på banene og gradvis ute hos en del private kommisjonærer. Fra 1994 var dette nettet utbygd til å omfatte alle de private kommisjonærer som derved var «on-line». I 1995 ble spillet V6 erstattet med V75.

Pengespilllovgivningen

Spørsmålet om å tillate veddemål ved idrettskamper ble lagt fram for Stortinget i 1937, men ble den gang forkastet. Etter frigjøringen i 1945 ble det igjen satt ned et utvalg til å utrede spørsmålet. Utvalget leverte sin innstilling 12. desember 1945 med fremlegg til lov om tipping i samband med idrettskonkurranser. Etter krigen var det behov for å bygge idrettsanlegg for å kunne fremme idretten og fysisk fostring. Finansieringen av de ekstraordinære tiltakene med bygging av idrettsanlegg ble foreslått fremmet ved å gi tillatelse til drift av et tippeselskap som skulle formidle tipping i samband med idrettskonkurranser. Noe av overskuddet skulle også gå til andre formål av samfunnsnyttig betydning. Det ble foreslått vitenskapelig formål.

Lovforslaget ble fremmet av Sosialdepartementet, og resulterte i lov av 21. juni 1946 nr. 2. om tipping i samband med idrettskonkurranser (fotballtipping). Loven åpnet for at det kunne opprettes et tippeselskap, organisert som et aksjeselskap, hvor staten var eier sammen med idrettsorganisasjonene. Norsk Tipping AS ble etablert i 1946 og det første spilleåret var i 1948.

Senere kom det flere statlige kontrollerte pengespill blant annet tallspillet Lotto som ble opprettet ved lov av 20. desember 1985 nr. 92. På denne tiden ble de statlig kontrollerte pengespillene administrert av tre ulike departementer: Kulturdepartementet (fotballspill), Landbruksdepartementet (hestespill) og Finansdepartementet (Lotto, Penge-lotteriet og etterhvert Flaxspillene).

I St.prp.nr. 1 Tillegg nr. 13 for (1991–92) (salderingsproposisjonen) uttalte Regjeringen at den ville legge frem forslag for Stortinget i vårsesjonen 1992 om samordning av de statlige pengespill, med bl.a. innføring av en ny lov om fotballtipping og Lotto.

En forutsetning for samordningen var at særlovene om fotballtipping og Lotto ble opphevet og erstattet av en ny lov. Videre ble det forutsatt at det ble opprettet et nytt og felles styre for spillene. Det ble lagt til grunn at Norsk Tipping AS skulle fortsette som ansvarlig operatør for fotballspillene og Lotto.

Samordningen innebar imidlertid at eierforholdet i Norsk Tipping AS som tidligere var 40 % eid av Staten, 40 % eid av Norges Idrettsforbund og 20 % eid av Norges Fotballforbund, ble endret slik at selskapet ble 100 % statlig eid. Forslaget resulterte i at lov om tipping av 1946 og lov om Lotto av 1985 ble opphevet og erstattet med lov av 28. august 1992 nr. 103 om pengespill. Pengelotteriet opphørte ved at lov av 4. juni 1976 nr. 39 om pengelotteri ble opphevet 22. januar 1999. Fra samme tidspunkt ble de ulike Flaxspillene overført til Kulturdepartementet og innlemmet i Norsk Tipping AS' spilleportefølje.

3.1.2 Gjeldende hovedprinsipper i spille- og lotteripolitikken

Bakgrunn

En samlet gjennomgang av lotteri- og pengespillområdet ble sist presentert for Stortinget av daværende regjering Brundtland i Revidert nasjonalbudsjett 1991, jf. pkt. 9.4 i St.meld.nr. 2 (1990–91). Bakgrunnen for denne gjennomgangen var blant annet innføringen av de statlige pengespillene Lotto og Flax som hadde medført misnøye i frivillige organisasjoner som drev egen lotterivirksomhet, fordi en mente de nye statlige spilltilbudene førte til inntektssvikt i private lotterier. I redegjørelsen for Stortinget ble det konkludert med at det ikke kunne påvises inntektsnedgang for private lotterier som følge av innføringen av de nye statlige spillene. Det ble videre konkludert med at hovedproblemet for private lotterier var sterk kostnadsøkning og samordningsproblemer på lotterimarkedet. Samtidig ble det blant annet gjort gjeldende følgende generelle målsettinger for spill- og lotterisektoren:

- «Hovedfundamentet i den statlige spille- og lotteripolitikken skal fortsatt være de offentlig kontrollerte pengespill. Regjeringen vil ikke åpne for en liberalisering av spill med penger som medfører en generell alminneliggjøring av alle typer pengespill.
- Veksten i den samlede spillevirksomheten i samfunnet bør begrenses uavhengig av om statlige spill eller private lotterier er operatører. Regjeringen vil utvise forsiktighet når det gjelder ekspansjon av de statlige pengespill. En vil heller ikke gå inn på forslag som svekker statens inntekter av spillene.
- Lotterimarkedet skal gi plass til både private

lotterier og de offentlige pengespill. De frivillige organisasjonene utfører en betydelig innsats i samfunnet og lotteriinntektene er en viktig finansieringskilde. Regjeringen vil legge vekt på at rammebetingelsene tilrettelegges slik at organisasjonene kan skaffe seg egne inntekter.»

Ved Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett for 1991 fremkom det ikke innvendinger mot å legge disse mål til grunn, jf. Budsjettinnstilling S IV for 1990–91.

Det har tidvis vært reist krav bl.a. fra frivillige organisasjoner om like rammebetingelser mellom statlige spill og private lotterier. Dette bryter med de hovedprinsipper som spill- og lotteripolitikken til nå har vært tuftet på. Det vises i den forbindelse til daværende regjering Brundtlands prinsipielle syn i Revidert nasjonalbudsjett i 1991 hvor det bl.a. er uttalt:

«Statlige spill og private lotterier har alltid hatt ulike rammebetingelser. Helt fra Lov angående lotterier og andre lykkespill av 14. juni 1851, og senere lover på dette området, blant annet Lotteriloven av 12. mai 1939 har moralske hensyn vært det bærende prinsipp i lovgivningen for spill- og lotterier. Det har vært bred politisk enighet om at adgangen til pengespill er positivt regulert d.v.s. at det som ikke er eksplisitt tillatt er forbudt. Samtidig har de politiske myndigheter til alle tider erkjent at det vil være en viss interesse for spill i samfunnet. Kanalisering av spillelyst gjennom offentlig selskap er blitt ansett som den mest tjenelige organisering av pengespill, fordi det skjer i betryggende former under full offentlig kontroll og innsyn innenfor et fastsatt lovverk.»

Dette er ytterligere understreket ved at Norsk Tipping som eneste statlige selskap har Riksrevisjonen som revisor. De statlige pengespillenes omsetningsvolum og markedsdominans i forhold til de private lotteriene er derfor en følge av en slik bred politisk enighet og ikke uttrykk for en tilfeldig utvikling. Organisering av pengespill gjennom offentlige selskaper er også hovedmodellen i de fleste europeiske land.

Lotteri- og pengespillområdet i Norge er et marked med begrenset konkurranse. Helt siden Pengelotteriet ble etablert i 1912 har de statlig kontrollerte pengespill vært myndighetenes viktigste verktøy i utformingen av lotteri- og pengespillpolitikken. Den positive avgrensingen av tillatte pengespill springer ut av ønsket om et forsvarlig pengespilltilbud, og skaper et marked med sterkt betinget konkurranse. Disse særlige hensyn gjenspeiles også i

begrunnelsen for at pengespillene er unntatt fra prinsippet om fri konkurranse innen EU/EØS-området.

Selv om de private lotterier i stor grad er regulert gjennom lov og forskrift har de senere år vist at innslaget av kommersielle virksomheter og den økende konkurransen mellom de ulike organisasjoners lotteritilbud, gjør det vanskeligere å drive direkte politisk styring av markedsutviklingen. De senere års drakamp om utformingen og forståelsen av vilkårene for lotteri som avholdes ved gevinstautomater illustrerer at lover og forskrifter ikke alltid sikrer politisk kontroll med pengespillutviklingen. Sammen med det økende tilbudet av elektroniske pengespill over landegrensene innebærer dette at den statlige og politiske kontroll med utviklingen av pengespilltilbudet må ansees svekket til tross for økt kontrollfokus fra Lotteritilsynet.

På denne bakgrunn blir det en stor politisk utfordring å sikre opprettholdelsen av en forsvarlig og kontrollert utvikling av de norske pengespillene under den pågående utvikling med økende markeds- og teknologibasert styring av pengespilltilbudet.

3.2 Dagens spill- og lotterimarked i Norge

3.2.1 Organisering og aktører

Norsk Tipping AS

Selskapet ble opprettet i 1946 og har fra 1993 vært et heleid statlig aksjeselskap. Selskapet har enerett til å tilby sportsspill og visse tallspill med hjemmel i lov 28. august 1992 nr. 106 om pengespill mv. Spileregler for de enkelte spill vedtas av Kultur- og kirkedepartementet. Etter endring av spilleloven våren 2002 skal overskuddet fra 2005 fordeles likt på kulturformål og idrettsformål.

Norsk Rikstoto

Stiftelsen Norsk Rikstoto ble opprettet i 1982 av Det Norske Travselsskap og Norsk Jockeyklubb, og har i dag enerett til å drive hesteveddeløp med hjemmel i lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator og tilhørende regelverk fastsatt av Landbruksdepartementet.

Samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner

Private organisasjoner kan arrangere lotterier i henhold til lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. Automatdrift, bingovirksomhet og lotterier

med omsetning over kr 100 000,- krever tillatelse fra offentlig myndighet. Organisasjoner som vil avholde lotteri som krever tillatelse må godkjennes av Lotteritilsynet.

Politiet

Politiet gir tillatelse til å avholde lotterier, blant annet oppstillingstillatelser til de ca. 19 000 gevinstautomatene som Lotteritilsynet antar regner var oppstilt i 2001, jf. Lotteritilsynets statistikkrapport for 2001. Politiet gir i tillegg autorisasjon til alle innehavere av lokaler hvor det drives lotterivirksomhet.

Lotteritilsynet

Lotteritilsynet ble opprettet fra 1. januar 2001 som statlig forvaltnings- og kontrollorgan for lotterivirksomheten. Lotteritilsynet godkjenner organisasjoner som vil avholde lotterier, autoriserer private selskap som vil drive lotterivirksomhet på vegne av organisasjonene (operatører), og er klageorgan for politiets vedtak i saker etter lotteriloven. Lotteritilsynet har ansvar for forvaltningsmessig kontroll av lotterivirksomheten, og har blant annet inngått samarbeidsavtale med Justervesenet om kontroll av oppstilte gevinstautomater.

Lotteritilsynet har også ansvar for kontroll av spilltilbudet til Norsk Tipping AS og Norsk Rikstoto. Lotteritilsynet er underlagt Kultur- og kirkedepartementet som fagorgan på lotteriområdet. Virksomheten er finansiert av gebyrer og avgifter i tilknytning til lotteri og pengespill.

Lotteriregisteret ble vedtatt opprettet fra 1. januar 2001 (jf. lotteriloven § 4d) som et sentralt register der godkjenning og autorisasjon samt tillatelser til oppstilling av gevinstautomater og underholdningsautomater skal registreres.

Lotteriregisteret er et felles saksbehandlingssystem og register for både politiet og Lotteritilsynet, og opplysningene i registeret danner grunnlaget for innkreving av avgifter og gebyrer fra aktører i lotterimarkedet. Lotteriregisteret som ble satt i drift høsten 2002, er utviklet av Brønnøysundregistrene og Lotteritilsynet i fellesskap, og driftes av Brønnøysundregistrene.

Lotterinemnda

Lotterinemnda ble fra 1. januar 2001 opprettet som klageorgan for Lotteritilsynets vedtak etter lotteriloven i første instans, jf. lotteriloven § 4a.

Andre aktører

En stor del av de lotterier som avholdes gjennomføres i praksis av private selskap på oppdrag fra den

organisasjon som innehar tillatelsen. De fleste bingo-haller og nærmere halvparten av de oppstilte gevinstautomatene eies og drives av private firma etter avtale med organisasjoner som har lotteritillatelse. Disse selskapene mottar andeler av lotterioverskuddet som godtgjørelse for sin virksomhet. På samme måte mottar innehaveren av lokaler hvor det er oppstilt gevinstautomater, andeler av overskuddet i automaten.

De senere år har distribusjonsmulighetene via Internett medført en økning i antallet lotteritilbud fra utlandet. Også norske eierinteresser har etablert spilleselskap i utlandet, som blant annet tilbyr pengespill på Internett i tilknytning til norske idrettsarrangement.

3.2.2 Oversikt over omsetning i lotterier og pengespill

Den mest markante endring i spille- og lotterilovgivningen de siste årene er endringen av lotteridefinisjonen i den nye lotteriloven i 1995, som innebar at de tidligere kommersielt oppstilte ferdighetsautomatene nå ble å anse som lotterier. Samtidig gjorde den teknologiske utvikling at de tradisjonelle knipsekassene ble erstattet av nye moderne automater som ga økt omsetning og økte inntekter til de frivillige organisasjonene. Endringene i dette markedet medførte at et stort antall frivillige organisasjoner ønsket inntekter fra slik automatvirksomhet. I 1994 anslo Norsk Tipping AS omsetnin-

gen i slike automater til ca. 3,8 mrd. kroner. Lotteritilsynet har anslått omsetningen i 2001 til ca. 9 mrd. kroner. Samtidig har tilbudet av internasjonale pengespill via Internett økt.

Omsetningen i norske pengespill har således samlet sett vært økende fra 1990 og fram til dag, også når man tar prisstigningen i betraktning. Blant lotteriene står gevinstautomatene for den vesentlige del av omsetningsøkningen. Tradisjonelle forhåndstrukne og etterhåndstrukne lotterier, samt bingo har stagnert eller hatt en tilbakegang.

Norsk Tippings spill har samlet sett hatt en årlig omsetningsøkning. Tallspillene Lotto og Viking Lotto har stått for mye av denne utviklingen, mens den tradisjonelle fotballtippen har stagnert. De siste årene har imidlertid Oddsen hatt en forholdsvis stor vekst.

Norsk Rikstotos spill har hatt en mer ujevn utvikling, og har etter en økende etterspørsel på 1990-tallet opplevd en reell omsetningsnedgang det siste året (år 2002). Dette på tross av en omfattende utvikling av spilltilbudet og innføring av «Rikstoto Direkte» sine sendinger til kommisjonærer. Nedgangen antas å ha sammenheng med at Norsk Rikstoto i stadig sterkere grad merker konkurransen fra internasjonale spill.

Det er vanskelig å angi utviklingen presist særlig for de private lotteriene siden det her ikke systematisk har vært innhentet regnskapstall. For årene 2000 og 2001 har Lotteritilsynet innhentet regnskapstall og anslår følgende utvikling, se tabell 3.1:

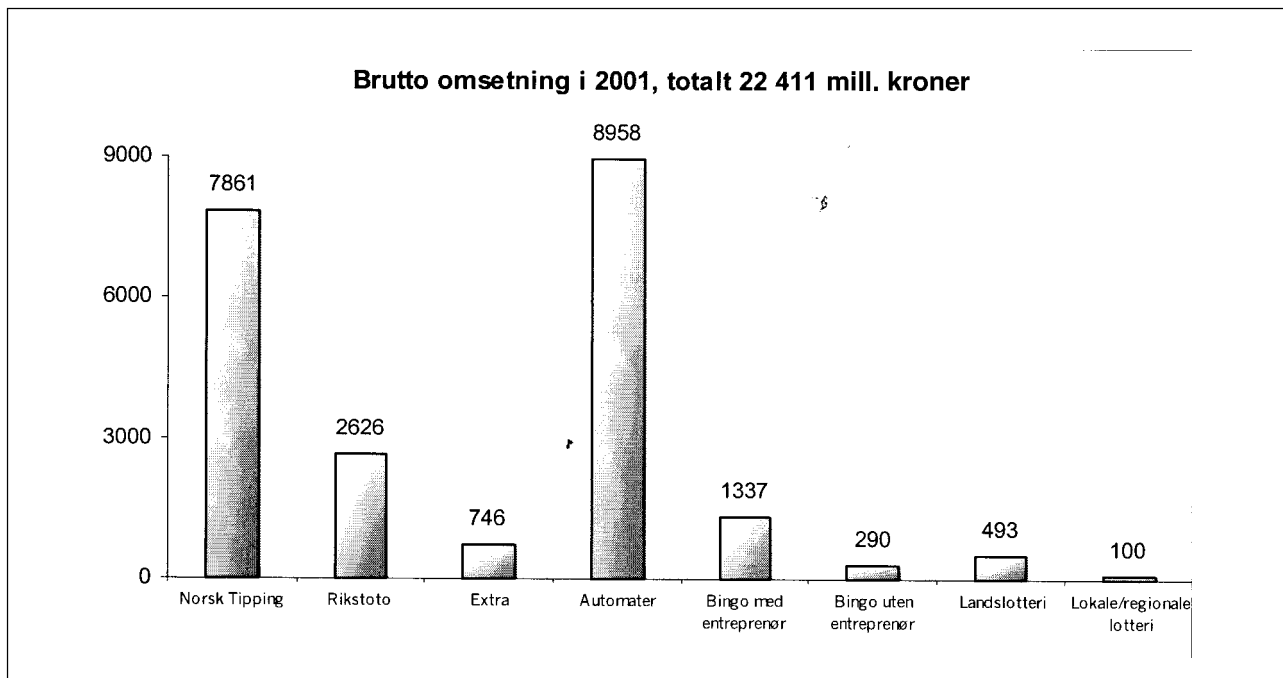
Tabell 3.1

Brutto omsetning	mill. kroner		endring
	år 2000	år 2001	
Norsk Tipping	7 562	7 861	4,0 %
Norsk Rikstoto	2 572	2 626	2,1 %
Sum statlige spill	10 134	10 487	3,5 %
Extra	715	746	4,3 %
Automater	7 836	8 958	14 %
Landslotteri	532	493	-7 %
Bingo med entreprenør	1 063	1 337	(26 %)
Bingo uten entreprenør*)	326	290	(-11 %)
Lokale/regionale lotteri *	91	100	(10 %)
Sum private spill/lott	10 563	11 924	(13 %)
Totalt	20 697	22 411	(8 %)

*) I sin helhet estimat for 2001

Kilde: Lotteritilsynet

Bruttoomsetning for 2001 kan illustreres på følgende måte:



Figur 3.1 Brutto omsetning i år 2001

Kilde: Lotteritilsynet

Totalt sett regner Lotteritilsynet med at pengespill- og lotterimarkedet gjennom år 2001 hadde en samlet økning på omlag 8 %.

De statlige spillene økte med 3,5 %. Norsk Tipping's vekst var 4 %, mens automatene hadde en

vekst på hele 14 %. Lotteritilsynet har i sin årsmelding for 2002 anslått at automatmarkedet i 2002 hadde en brutto omsetning på ca. 15 mrd. kroner, hvilket tilsvarer en vekst på 67 % i forhold til 2001.

Samlet omsetning for spill- og lotterier i 2001

Tabell 3.2 Omsetning, gevinstprosent og beløp til formål i år 2001 (mill. kroner)

	Brutto omsetning	Gevinstprosent	Netto omsetning	Beløp til adm. kostnad	% av netto oms	Beløp til formål	% av netto oms
Norsk Tipping	7 861	52 %	3 739	1 232	33 %	2 575	69 %
Norsk Rikstoto	2 626	66 %	888	405	46 %	483	54 %
Sum statlige spill	10 487	56 %	4 627	1 637	35 %	3 058	66 %
Extra	746	50 %	373	123	33 %	183	49 %
Automater*	8 958	72 %	2 546	1 629	64 %	917	36 %
Landslotteri	493	15 %	419	291	70 %	128	30 %
Bingo med entreprenør*	1 337	72 %	370	298	80 %	72	20 %
Bingo uten entreprenør**	290	64 %	105	45	43 %	60	57 %
Lokale/regionale lotteri**	100	20 %	80	20	25 %	60	75 %
Sum private spill/lott.	11 924	67 %	3 893	2 406	62 %	1 488	36 %
Totalt	22 411	62 %	8 520	4 042	47 %	4 478	53 %

*) Deler av omsetningen (brutto og netto) er estimert for gevinstautomater. For entreprenørbingo er brutto omsetning estimert for deler av sidespill.

**) Omsetning, gevinst og beløp til formål er for bingo uten entreprenør og for lokale/regionale lotteri utelukkende estimat og basert på tidligere kartlegging (for lokale lotteri avrundet).

Kilde: Lotteritilsynet

var vel 22 mrd. kroner, herav nærmere 9 milliarder kroner på gevinstautomater. Norsk Tippings egne spill omsatte for 7,9 mrd. kroner, og 0,75 mrd. kroner på Extralotteriet, som også opereres av selskapet. Hestespill utgjorde om lag 2,6 mrd. kroner gjennom Norsk Rikstoto.

I tillegg til gevinstautomater er det bingo og lotteri som utgjør den private delen av markedet. Bingo hadde en omsetning på ca. 1,6 mrd. kroner, der entreprenør-bingoen utgjør størsteparten, vel 1,3 mrd. kroner. Her inngår også papirsidespill, bingoautomater og databingo. Bingo uten entreprenør er estimert til nær 0,3 mrd. kroner. Blant lotteriene er det landslotteri som har hatt størst omsetning, nesten 0,5 mrd. kroner. For andre lotteri er omsetningen estimert til 0,1 mrd. kroner.

Gevinstandel

Av en samlet omsetning på 22,4 mrd. kroner vant spillerne tilbake 62 %, eller 13,9 mrd. kroner. Høyest gevinstandel har automater og bingo med entreprenør (72 %). Landslotteri og lokale lotteri har laveste gevinstprosent (hhv. 15 % og 20 %).

Administrative kostnader

Administrative kostnader utgjorde totalt 4 mrd. kroner. Dette er operatør, entreprenør og ev. tredjepart, f.eks. kommisjonærer. Beløpet utgjorde totalt 47 % av samlet netto omsetning. Fra statlige spill

gikk 1,6 mrd. kroner (35 % av netto omsetning) til administrative kostnader, mens disse kostnadene for de private spill og lotteri utgjorde 2,4 mrd. kroner (62 % av netto omsetning).

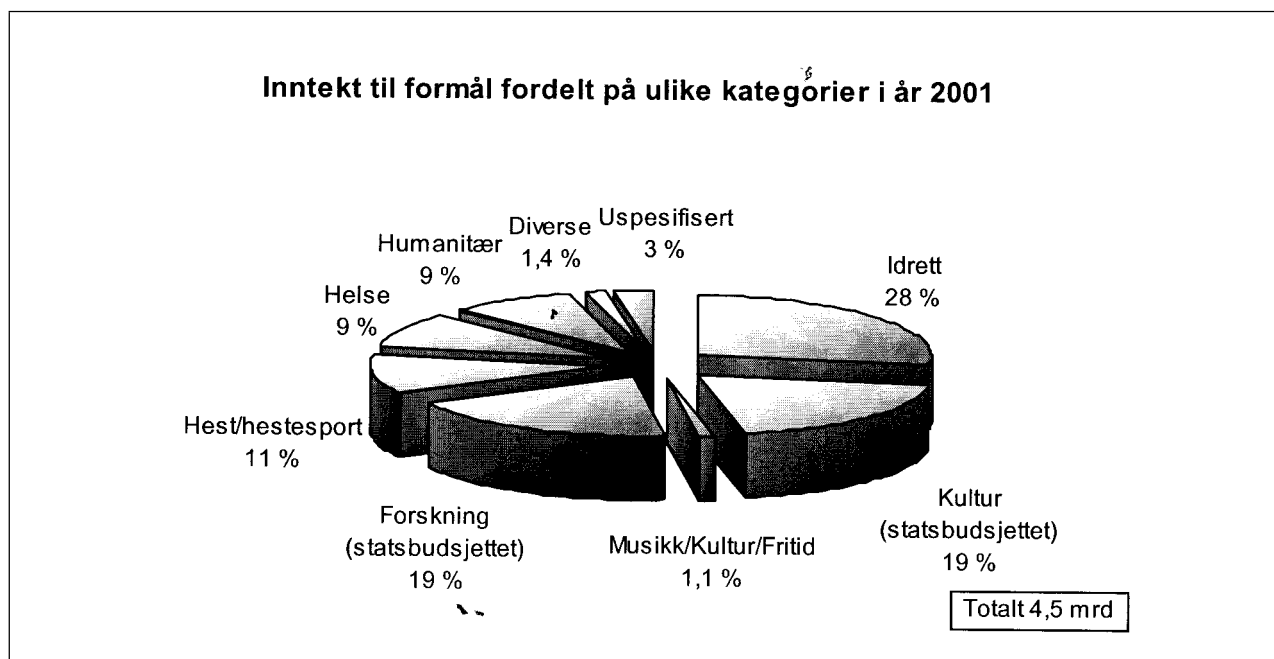
Overskudd til formålene

Nær 4,5 mrd. kroner gikk til ulike formål, som utgjør 53 % av samlet netto spilleomsetning.

De statlige spillene tilførte over 3 mrd. kroner, tilsvarende 66 % av netto omsetning – 2 575 mill. kroner fra Norsk Tipping AS og 483 mill. kroner fra Norsk Rikstoto (hhv. 69 % og 54 % av netto omsetning) til formålene. De private lotteriene overførte nær 1,5 mrd. kroner, tilsvarende 36 % av netto omsetning til formålene.

Ovennevnte tabeller viser at det er stor forskjell mellom private lotterier og statlige spill når det gjelder overskuddsprosenten til formålet. Statlige pengespill hadde i 2001 ca. 1,5 mrd. kroner lavere bruttoomsetning enn private lotterier (inkludert Extra og automater), mens overskuddet som gikk til formålet var dobbelt så stort i statlige pengespill som i private lotterier. Dette er også situasjonen dersom en sammenligner kun tradisjonelle private lotterier (automater og bingo er holdt utenfor) med de tradisjonelle statlige spill.

Overskudd til formålene fordeler seg på følgende måte på kategorier av formål som mottar spill- og lotteriinntekter:



Figur 3.2 Formålets inntekter fordelt på ulike kategorier i år 2001

Kilde: Lotteritilsynet

3.2.3 Teknologisk utvikling og tilbud om pengespill fra utlandet

E-handelstilbud av pengespill har skapt nye utfordringer for de nasjonale pengespillmarkedene i hele Europa. Ingen land har til nå funnet en effektiv beskyttelse for nasjonale pengespill mot konkurrerende tilbud på Internett.

Teknologisk utvikling og bruk av Internett har endret distribusjon av spill og lotterier og utvikling av disse. Bruk av Internett og digitalteknologien åpner for interaktive spill som særlig appellerer til kommende generasjoner spillere.

Noen land, også i Europa, stimulerer til vekst i pengespillindustrien ved å tillate og samtidig øke antall lisenser til oddspill og kasino på Internett. Særlig har bookingindustrien i flere land (England, Malta, Australia og mindre jurisdiksjoner) innført gunstigere avgiftsbestemmelser som skal bidra til å fremme etablering av slik virksomhet. Selskapet Euromat i Brussel opplyste høsten 2002 at det er ca. 1800 Internett-kasino og andre spilleteilbud i drift på Internett. Det er anslått at nordmenn i 2001 spilte for 600 mill. kroner på utenlandske pengespill. Lotteritilsynets tilsvarende anslag for 2002 er ca. 1 mrd. kroner.

Meningsmålingen som Lotteritilsynet fikk laget i desember 2002 (foretatt av Opinion) viste at 4 % av de spurte over 18 år svarte at de i løpet av det siste året hadde deltatt i pengespill på Internett. Fire prosent av befolkningen over 18 år utgjør ca. 140 000 personer. I tillegg svarte om lag like mange at det er sannsynlig at de vil delta i pengespill på nettet i 2003, slik at tallet på Internettspillere kan bli doblet på ca ett år.

I meningsmålingen ble spillerne spurt om hvor ofte de benytter seg av pengespill på nettet, hvor mye de satset siste gangen de spilte og hvilke nettstedene de benyttet. Svarene viser at 16 % av de spurte spilte flere ganger i uken.

Hele 46 % av de spurte svarte at de spilte for mellom 100 og 249 kroner sist de spilte på Internett, mens 13 % svarte at de spilte for over 1000 kroner.

Målingen viste også at det i 2002 var et flertall av de spurte som svarte at de utelukkende spilte på utenlandske nettsteder.

Den teknologiske utviklingen fører til at en får et større skille mellom spillene i seg selv og kanalen det distribueres over. En vil i framtiden se mer og mer av spill som distribueres i flere forskjellige kanaler. Dette kan skape problemer siden dagens regelverk knytter de forskjellige spill til den distribusjonskanalen som spillet tradisjonelt har benyttet. Ny teknologi, for eksempel SMS, har medført at spill og konkurranser har endret karakter. Mange

av disse konkurransene faller i dag under lotterilovens begrep «lotteri» gjennom at konkurransene inneholder innskudd (SMS-avgift) og gevinst som fordeles ved hel eller delvis tilfeldighet, jf. lotteriloven § 1 første ledd bokstav a). Det er et særtrekk ved disse konkurranser og lotteri at de fullbyrdes i løpet av kort tid. Videre endres navn på aktører, lotterikonsepter og distribusjonsmåte fortløpende.

Disse konkurransene innebærer en risiko for at lotteribegrepet utvannes, og kan på sikt svekke det privilegium som fram til i dag har vært forbeholdt de samfunnsnyttige og humanitære formål. Lotteritilsynet reagerte i 2002 overfor en rekke TV-selskap, aviser, ukeblader og radiostasjoner som avholdt slike lotteri uten tillatelse. Omfanget av denne typen konkurranser synes å være sterkt økende, og dette vil over tid kunne medføre omsetningssvikt for de mer tradisjonelle lotteriakktørene.

Blant en rekke europeiske land synes holdningen å være at den sikreste strategi mot pengespillkonkurranse fra Internett er å bygge opp sikre og nasjonale tilbud med trygg betalingsformidling. Målsettingen er at slike sikre og nasjonale tilbud skal minimalisere lekkasjen av spill til utlandet via Internett.

I lys av dette har departementet i 2001/2002 gitt prøvekonsepsjon til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto for distribusjon av eksisterende spill over Internett. I tillegg er det gitt prøvekonsepsjon for utprøving av forskjellige lykkespill på Internett til Norkespill.no (gruppering av 10 humanitære organisasjoner), samt prøvekonsepsjon for forhåndstrukket lotteri over SMS til Norsk Restaurantcasinodrift på vegne av 10 frivillige organisasjoner. Prøvekonsepsjonene er gyldige ut 2003. Alle ovennevnte prøvekonsepsjoner har vilkår om kun å levere spill til nordmenn over 18 år bosatt i Norge. I de internasjonale pengespillene over Internett er det fra lisensgiver stort sett ikke satt slike begrensninger.

Igangsatt prøveprosjekter vil bli evaluert i løpet av prøveperioden. Departementet vil bl.a. med bakgrunn i en evaluering av prøveprosjektene vurdere å legge til rette for spill på Internett og andre elektroniske kanaler. Det må imidlertid tas i betraktning at Internett gir lett tilgjengelighet til å spille fra «egen stue», noe som kan legge til rette for uheldig spillatferd. I lys av dette vil myndighetene under alle omstendigheter utvise forsiktighet med å tillate nye pengespill skreddersydd for Internett og andre elektroniske kanaler.

Departementet vil samtidig arbeide videre med tiltak for å kontrollere veksten i spill på utenlandske Internett spill.

3.2.4 Særlig om spilleavhengighet

Med spilleavhengighet menes både problematisk spillatferd og patologisk (sykelig) avhengighet.

Spilleavhengighet som problem har fått økende oppmerksomhet i Norge de siste årene. Det har resultert i en bred offentlig debatt som særlig har dreid seg om gevinstautomater og konsekvenser av overdrevet pengespill. Signaler fra flere kilder tyder på at spilleavhengighet øker i befolkningen, blant annet er det kommet flere nye selvhjelpsgrupper organisert av Anonyme Gamblere slik at det i dag er ni slike grupper fordelt over hele Sør-Norge. Nylig ble også den første gruppen som tilbyr hjelp til pårørende etablert.

Fra institusjoner som tilbyr behandling til spilleavhengige blir det rapportert om økt pågang av personer som ønsker å gjøre noe med sin spilleatferd.

I samsvar med forutsetningene i Ot.prp. nr. 49 (1999–2000) har departementet gitt Lotteritilsynet et ansvar for oppfølging av negative sider ved spill og lotterier, blant annet gjennom å stimulere til forskning, men også ved å informere om og utarbeide forslag til nødvendige tiltak. På denne bakgrunn igangsatte Lotteritilsynet høsten 2001 et forskningsprosjekt med det formål å kartlegge omfanget av og årsakene til spilleavhengighet i Norge.

Til å gjennomføre kartleggingen har Lotteritilsynet engasjert Statens Institutt for Rusmiddel-forskning (SIRUS) og Norsk Institutt for Oppvekst, Velferd og Aldring (NOVA). I prosjektet inngår en større befolkningsundersøkelse for å kartlegge omfanget av spilleproblem og årsaker til spilleavhengighet i den norske befolkningen. I tillegg inneholder prosjektet en kartlegging av omfanget av spill blant nærmere 13 000 skoleelever i alderen 13–19 år som en del av undersøkelsen «Ung i Norge 2002».

Resultatene fra befolkningsundersøkelsen er

ventet å foreligge i månedsskiftet mai/juni d.å.

Resultatene fra ungdomsundersøkelsen var klar 5.mars, og viste at 3,2 % av ungdommene har spilleproblemer basert på det NOVA karakteriserer som en streng vurdering, jf. NOVAs rapport 1/03. Dette utgjør totalt 11 000 tenåringer med spilleproblemer, og anslaget må ifølge NOVA anses å være et minstetall. Tall fra ungdomsundersøkelsen viser at 78,5 % av ungdommene det siste året hadde deltatt i ulike former for pengespill.

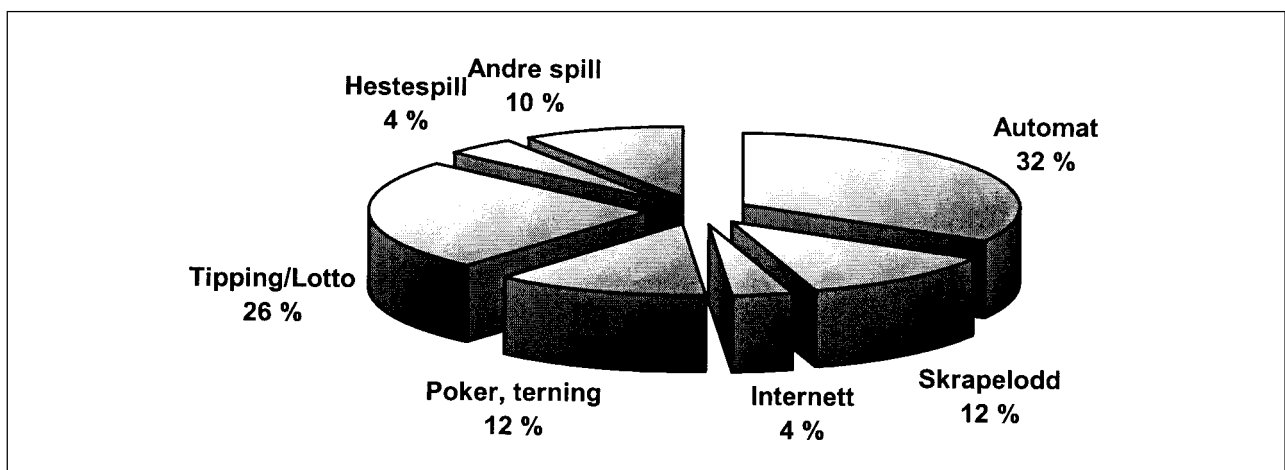
Det å satse penger på gevinstautomater er den mest utbredte spilleformen blant ungdom. Dette kan også illustreres ved å se på fordelingen mellom hvor mange ganger de har satset penger på ulike spill i løpet av det siste året. Av det beregnede totale antall ganger ungdommene oppgir å ha satset penger på pengespill det siste året, står spill på gevinstautomater for 32 %. Undersøkelsen viser at det er like vanlig for ungdom under 18 år å spille på gevinstautomater som for ungdom som er 18 eller 19 år.

Undersøkelsen har også kartlagt forbruk på gevinstautomater, og viser at det blant ungdom under 18 år (som er aldersgrensen for å spille på gevinstautomater), var gjennomsnittlig antall kroner brukt *siste uke* drøyt 12 kroner.

Dersom 'siste uke' er en gjennomsnittlig uke og dette utvalget er representativt for ungdom i aldersgruppen 13–17 år, betyr dette at ungdom under 18 år i Norge bruker mer enn 170 mill. kroner på gevinstautomater pr. år. Undersøkelsen fant også at ungdom med spilleproblemer oftere er involvert i kriminelle aktiviteter enn annen ungdom.

Spilleatferden som ungdommene her viser er urovekkende og krever en gjennomtenkt tiltaksplan med tanke på informasjon om farer knyttet til pengespill og forebygging av spilleavhengighet.

Spilleavhengighet, særlig med fokus på avhen-



Figur 3.3 Fordeling av spillefrekvens etter spilletype (aldersgruppe 13–19 år):

gighet skapt av spill på gevinstautomater, har også vært tema i Stortinget, jf. Dok 8:53 (2001–2002) fra representantene Magnar Lund Berge, Ågot Valle og Karin Andersen, jf. Inst.S.nr. 153 (2001–2002). En samlet komite uttrykte bekymring over det økende omfanget av automater i Norge, samt at avhengighet til automatspill ser ut til å være tiltagende. Komiteen viste til at det er en svært uheldig utvikling og komiteen ønsker tiltak som kan begrense skadeomfanget. Om behovet for kunnskap om spilleavhengighet, uttalte familie-, – kultur og administrasjonskomiteen følgende:

«Komiteen har også merket seg at det er lite forskning på dette området og at de fremste på dette området i Norge strides om hvilke tiltak som har virkning i forhold til å begrense spilleavhengighet. Det er viktig at departementet benytter seg av forskningskompetente miljøer til å skaffe kunnskap om dette»

Noen institusjoner har erfaring med behandling av spilleavhengige de siste årene. I årene 1997–2000 gjennomgikk 86 personer behandling mot spilleavhengighet ved Stiftelsen Renåvangen i Østerdalen. Ved Blå Kors i Oslo har det i en tid vært et tilbud med gruppebehandling av spilleavhengige der over 200 så langt har deltatt. De to behandlingsinstitusjonene har gjort en felles erfaring når det gjelder hvilket pengespill som sterkest utvikler avhengighet hos spilleren. Både Renåvangen og Blå Kors opplyser at ca. 90 % av alle som kom til behandling sa at spill på gevinstautomater var hovedproblemet.

Det kan være komplisert å gjennomføre pålitelige undersøkelser som viser omfanget av problematisk spilleatferd og spilleavhengighet i en befolkning. En svensk undersøkelse gjennomført i 1997–98 under ledelse av Sten Rönnberg, konkluderte med opp mot 1,7 % av befolkningen kan klassifiseres som akutte problemspillere. Nærmere 0,8 % ble klassifisert som patologiske spillere, det vil si at de har et sykkelig forhold til pengespill.

Konklusjonen var derfor at minst 25 000 svensker mellom 15 og 74 år ble klassifisert som patologiske spillere, mens tallet på akutte problemspillere ifølge undersøkelsen lå omkring 100 000.

Den svenske undersøkelsen som her er omtalt viser også at det er gevinstautomater som utgjør den største faren for utvikling av spilleavhengighet i forhold til andre typer pengespill. Dette samsvarer også med andre internasjonale undersøkelser om problematisk spilleatferd.

Fart og intensitet i spillene har fra spilleindustrien vært viktig for utvikling av automatens spilleappell. Det er også åpenbart at de hurtig repeterende

spill på automatene, i forhold til lotterier som f.eks. trekkes to ganger i uken, er de som genererer mest spilleproblemer.

Tiltak mot spilleavhengighet i Sverige og Danmark Sverige

I Sverige er Statens folkhälsoinstitut (FHI) pålagt ansvaret med å følge opp negative sider ved spill og lotterier og å informere om spilleproblem. FHI har siden 1999 fått årlige bevilgninger over statsbudsjettet (via Sosialdepartementet) på mellom 4 og 6 mill. SEK. I 2001 gikk midlene blant annet til drift av en hjelpetelefon og forskning.

FHI overleverte i januar d.å. et forslag til handlingsprogram til den svenske regjeringen. Hensikten med forslaget er å forebygge spilleavhengighet og redusere de skadelige effektene av overdrevent pengespill.

For å behandle og forebygge mot spilleavhengighet, konkluderer FHI med at det trengs både en offensiv og langsiktig satsing. For å gjennomføre handlingsprogrammet som foreslås, trengs det 40–50 millioner SEK i året. FHIs forslag har blant annet følgende konklusjoner:

- Satsing på forebygging ved å øke den almene bevisstheten om risikoen ved å spille og skadevirkninger som kan oppstå
- Krav til aktørene i markedet om at risikoen ved å spille skal være en del av markedsføringen, og at de skal skolere sine markedsfolk i å ta spilleansvar
- Barn og unge skal beskyttes gjennom bedre kontroll av aldersgrenser på gevinstautomater
- Bedre muligheter for behandling av spilleavhengige
- Kunnskapssentra i Stockholm, Gøteborg og Malmø
- Forskningsinnsats for å finne omfanget av problemet og pengespillenes rolle i samfunnet

Danmark

Danmark innførte i januar 2002 en avgift på 1 % av spilleinntekt fra gevinstautomatene (etter fradrag for utbetalte gevinster). Det er ventet at avgiften vil utgjøre 10–13 millioner DKK årlig. To tredjedeler av disse pengene er øremerket behandling av spilleavhengighet, mens resten går til forskning om spilleavhengighet (ludomani).

En del av behandlingsspengene blir kanalisert videre til behandlingssenteret Ringgaarden, som blant annet har et behandlingstilbud og kontakttelefon til dansker med spilleproblem.

3.2.5 Pengespill i andre land

De nasjonale reguleringer av pengespill varierer fra land til land. I de fleste land dekkes etterspørselen gjennom offentlig regulert og kontrollerte tilbud. Bakgrunnen for denne tilnærmingen er som i Norge faren for spilleavhengighet og kriminalitet i tilknytning til pengespillene. I enkelte land er spillene regulert som ren næringsvirksomhet hvor deler av overskuddet forbeholdes det offentlige eller ideelle organisasjoner gjennom skatter eller avgifter. Generelt i Europa har tendensen vært at nasjonale lotterier, tallspill og sportspill drives gjennom statlige selskaper eller statlig kontrollerte foretak, mens kasinodrift, automatvirksomhet, og mindre regionale og lokale lotterier i større grad drives som privat næringsvirksomhet under offentlig kontroll og regulering.

De fleste europeiske land har tradisjonelt hatt en restriktiv holdning til pengespill, slik at utenlandske pengespill enten har vært forbudt eller sterkt begrenset. Framveksten av internasjonale Internettbaserte pengespill har imidlertid vist seg vanskelig å håndheve innenfor rammen av de nasjonale reguleringer. En rekke av de Internettbaserte spilleselskapene er lokalisert i mindre jurisdiksjoner med liberal regulering og kontroll av pengespilltilbudet. For å møte den økende internasjonale konkurransen har dette ført til at enkelte land i Europa nå åpner for at de nasjonale spilltilbud via Internett også skal kunne tilbys spillere i andre land. Slik liberalisering av nasjonal lovgivning er blant annet behandlet i det britiske parlamentet. En rekke nye tiltak er her vedtatt, men ikke alle er iverksett ennå.

De nordiske land har alle tradisjon for sterk statlig styring og stor grad av statlig monopolvirksomhet på pengespillområdet. Også i de nordiske land har en imidlertid private landsdekkende og regionale lotterier til inntekt for særskilt samfunnsnyttig og humanitær virksomhet. Finland har lang tradisjon for at automater med gevinstmulighet drives av et statlig monopolselskap. I Sverige har det statseide spilleselskapet Svenska Spel overtatt og er gitt enerett til all drift av gevinstautomater. Også i Danmark er statlige myndigheter gjennom det statseide spilleselskapet Dansk Tipstjeneste nå ansvarlig for automatdriften i større grad enn tidligere. Her skjer imidlertid driften i konkurranse med private aktører i markedet.

Nærmere om spill og lotterier i Danmark

I Danmark som i Norge er spill og lotterier i utgangspunktet forbudt. Ansvar for regulering av

det danske spillemarkedet er fordelt mellom Skatteministeriet, Justitsministeriet og Ervervsministeriet. Regjeringen arbeider imidlertid med å samle spilleansvaret herunder kontrollansvaret under Skatteministeriet.

Med hjemmel i lotteriforbudsloven av 6. mars 1869 kan ideelle organisasjoner mv. gis tillatelse til å avholde offentlige lotterier.

Lov om gevinstgivende spilleautomater fastsetter 18 års aldersgrense og begrenser oppstillingsstedene for slike automater til restauranter med alkoholbevilling, spillekafeer, private spillehaller, godkjente kiosker og spillehaller med offentlig adgang. Det betales en prosentvis avgift til staten basert på automatens overskudd. Satsene varierer i henhold til automatens inntjening og oppstillingssted. I Danmark er det gitt tillatelse til oppstilling av 20 000 spilleautomater, mens det i mai 2002 var oppstilt ca. 13 500 automater. Automatene kan utbetale gevinster på inntil 300,- DKK pr. spill.

Det er i dag 6 privatdrevne kasinoer i drift i Danmark. Disse hadde i 2001 en inntekt på 335 mill. DKK etter fradrag for gevinstutbetaling.

Tips- og lottoloven (lov nr. 7665 av 14. august 2000) gir Dansk Tipstjeneste AS rett til å tilby veddemål, spill, konkurranser, bortlodninger o.l. Dansk Tipstjenestes virksomhet tilsvarer i stor grad Norsk Tipping AS spill i Norge, bortsett fra at tipstjenesten også har ansvaret for heste- og hundeveddeløp. Å tilby eller formidle deltakelse i utenlandske spill i Danmark, er forbudt og straffbart. Det er heller ikke tillatt å benytte spilleresultater som bevillingshaver har rettigheter til. Regjeringen har lagt fram et lovforslag som moderniserer straffebestemmelsene, inklusiv reklameforbud.

Omsetning på pengespill i Danmark er oppgitt til ca. 13,3 mrd. DKK i 2001. Tallet er ikke helt sam-

Tabell 3.3 Omsetningen fordelt mellom de ulike pengespill

Spilltype	Mill DKK – 2001
Dansk Tipstjeneste	5 955
Heste- og hundeveddeløp	440
Klasselotterier	455
Andre lotterier*	150
Bingo*	1 000
Kasino**	335
Gevinstautomater*	5 000
Totalt	13 335

*) Estimat

**) Netto omsetning (innskuddssum fratrukket gevinster)

Kilde: Lotteritilsynet

menlignbart med tall for samlet brutto spillomsetning i Norge (22,4 mrd. NOK) og Sverige (ca. 33,6 mrd. SEK). I Danmarks omsetningstall for kasino er gevinstutbetalingen fratrukket.

Overskuddet fra pengespill i Danmark inngår i stor grad i statskassen uten øremerking gjennom direkte avgifter eller som overskudd i statlige foretak.

Nærmere om spill og lotterier i Sverige

Den svenske lotterilov regulerer all pengespillvirksomhet inklusive gratislotteri, med unntak av kasinovirksomhet som er regulert i egen kasinolov.

Tillatelse til å avholde lotteri kan etter den svenske lotteriloven kun gis til ideelle foreninger. En vesentlig del av foreningenes landsdekkende lotterivirksomhet (rikslotteri) skjer gjennom sammenlutningen Folkspel.

Totalt er det åpnet fire kasinoer i Sverige i løpet av 2001/2002. Alle blir drevet av Casino Cosmopol AB som er et datterselskap av det statseide AB Svenska Spel. Kasinoene skal spille til inntekt for staten gjennom Svenska Spel. Den svenske debatt om kasinovirksomhet har først og fremst dreid seg om spilleavhengighet og sideordnet kriminalitet (hvitvasking/mafiainnfiltrering). Anslått totalomsetning for 4 kasinoer 700 mill. SEK. pr. år. Samlet overskudd er anslått til 200–300 mill. SEK. pr. år.

AB Svenska Spel er Sveriges største spillleselskap og står for 46 % av det svenske spillemarkedet (år 2001). Foretaket eies av staten og er underlagt Finansdepartementet. Svenska Spels spillportefølje består i hovedsak av sportspill, skrapespill, tallspill og spilleautomater. Selskapets rolle i det svenske markedet tilsvarer i stor grad Norsk Tipping AS» rolle i Norge. I år 2001 var selskapets overskudd på 3,8 mrd. SEK.

Det er i Sverige gitt tillatelse til oppstilling av 7500 gevinstautomater, som i 2001 hadde en omsetning på 4,2 mrd. SEK. Automatene drives av Svenska Spel og står oppstilt i restauranter og bingoaller. Automatene gir kun utbetaling i form av en kvittering som kan veksles i penger, og høyeste gevinstutbetaling på et spill tilsvarer ca. 500,- NOK. Etter § 28 i lotteriloven må man ha tillatelse for å inneha lotteriautomater. Det meste av overskuddet fra gevinstautomatene er øremerket barn- og ungdomsaktiviteter (mest via Riksidrottsförbundet) og utgjorde 449 mill. SEK i år 2001.

Med hjemmel i lotteriloven er det også gitt konsesjon for totalisatorspill i forbindelse med hesteløp til AB Trav og Galopp (ATG). Selskapet omsatte i 2001 for ca. 10,7 mrd. SEK. Gjennom avtaler med de øvrige skandinaviske totalisatorselskapene, har man også i Sverige gitt tillatelse til spille på andre lands løp. Tilsvarende tillatelse er gitt Norsk Rikstoto i Norge.

Med bakgrunn i en målsetning om at størst mulig andel av midler brukt på spill i Sverige skal forbli i Sverige har en gitt tillatelse til spill på Internett. Dette gjelder både for Svenska Spel og ATGs spill. For deltakelse via Internett kreves egen spillekonto og bosted i Sverige.

Kontrollansvaret for svensk spill- og lotterivirksomhet er tillagt *Lotteriinspektionen* som etter lotterilovgivningen skal føre et effektivt tilsyn med markedet for å oppnå sikker og lovlig gjennomføring av svenske spilltilbud. Ved siden av kontrollarbeidet utsteder Lotteriinspektionen lotteritillatelser og typogodkjenner loddседler og trekningstutstyr. Lotteriinspektionen er regjeringens fagorgan på spillområdet og er underlagt Finansdepartementet.

Nettooverskuddet fra pengespill i Sverige framkommer i stor grad som overskudd i statlige foretak, og inngår i statskassen uten øremerking. Tallene nedenfor gir uttrykk for bruttoomsetning i det svenske pengespillmarkedet uten fradrag for gevinstutbetaling.

Tabell 3.4

Spilltype	Mill. SEK – 2001
Svenska Spels spill unntatt automater*)	11 385
ATG	10 680
Svenska Spels verdiautomater Jack/ Miss Vegas	4 171
Folkspel	3 142
Bingo	1 900
Øvrige foreningslotterier	1 073
Restaurantkasino	1 229
Totalt	33 581

*) Omsetning for kasino i Sundsvall og Malmö (Casino Cosmopol), 33 mill. etter gevinstutbetaling, er ikke med i oppstillingen over.

Kilde: Lotteritilsynet.

4 Særlig om gevinstautomater

4.1 Innledning

Gevinstautomater er den moderne versjon av de tidligere kroneautomater eller «knipsekasser» som har vært oppstilt siden 1930-tallet. Gjennom den teknologiske utviklingen på 1980- og -90-tallet utviklet denne type automater seg til å bli mer avanserte elektroniske pengespill. Erfaringene de siste ti årene viser at regelverket for godkjenning og kontroll av de nye automatene ikke har kunnet forhindre at automatene utvikler seg i strid med myndighetenes forutsetninger og i strid med nasjonale tradisjoner i forhold til lotteri- og pengespillvirksomhet.

Resultatet av denne utviklingen er at gevinstautomatene gjennom flere år har hatt en langt sterkere stigning i omsetningen enn andre pengespill. Samtidig har det gjennom flere år vært registrert et stadig økende problem i forhold til at automatene tiltrekker seg barn og ungdom som spillere. Behandlingsinstitusjoner for rusmisbrukere har også merket en økende etterspørsel etter behandling for spilleavhengighet, først og fremst fra personer som har utviklet avhengighet av spill på automater. Den store omsetningen i automatmarkedet gjør det også fristende å utplassere ulovlige automater eller å betale ulovlig store andeler av overskuddet i automaten for å få tilgang til de beste oppstillingsplassene.

Departementet foreslår at Norsk Tipping gis enerett for drift av gevinstautomater i Norge, etter modell fra nylige omlegginger i Sverige. Hovedbegrunnelsen for forslaget er et ønske om å kunne forebygge og bekjempe spilleavhengighet og kriminalitet mer effektivt, å kunne håndheve 18 årsgrensen for spill på automater strengere og å få kontroll med misligheter i bransjen.

4.2 Regler i andre land

Sammenlignet med en del andre vestlige land er de norske reglene for gevinstautomater liberale, både med hensyn til automatenes virkemåte, hvor automatene kan stå oppstilt og hvor høye gevinster som utbetales. I tillegg skiller Norge seg ut ved at antall

gevinstautomater i forhold til befolkningen er høyere enn i de fleste andre europeiske land.

Danmark har gitt tillatelser til oppstilling av 20000 automater, mens ca. 13 500 gevinstautomater er oppstilt. Automatene opereres av private næringsaktører i tillegg til Dansk Tipstjenste (tilsvarende Norsk Tipping i Danmark). Automatene kan stå i spillehaller, restauranter med alkoholbevilling, spillekafeer og godkjente kiosker og kan ikke utbetale gevinster over 300 danske kroner. I Danmark er i tillegg ca. 400 automater med høyere gevinstutbetaling oppstilt i kasinoer.

I Sverige er det gitt tillatelse til oppstilling av 7500 gevinstautomater i restauranter og bingohaller. De svenske automatene gir kun utbetaling i form av en kvittering som kan veksles i penger, og høyeste gevinstutbetaling tilsvarer ca. 500 svenske kroner. Automater med høyere gevinstutbetaling er under utplassering i kasinoer. Alle automatene opereres av det statlige spilleselskapet.

I Finland er det oppstilt ca. 16 700 gevinstautomater. Automater som står oppstilt i spillehaller og restauranter, kan gi gevinst på inntil 200 mark pr. spill (ca. 260 norske kroner). Automater som står oppstilt i kiosker, butikker og bensinstasjoner kan gi gevinster på inntil 100 mark. All oppstilling skjer i regi av det statlige spilleselskapet RAY. Barn under 15 år kan kun spille sammen med voksne.

4.3 Dagens situasjon

4.3.1 Bakgrunn for dagens regler

Ved lotteriloven 1995 ble definisjonen av hva som er lotteri utvidet til også å omfatte gevinster som fordeles ved delvis tilfeldighet, jf. lotteriloven § 1 første ledd bokstav a). Endringen innebar blant annet at de såkalte ferdighetsautomatene, hvor spilleren selv kunne påvirke gevinstmuligheten, ble ansett som lotteri. Slike automater var etter lotteriloven 1939 ikke ansett som lotterivirksomhet, og kunne etter tillatelse fra politiet oppstilles av såvel ideelle organisasjoner som private næringsinteresser.

Etter lotteriloven 1995 kan slike automater bare oppstilles til inntekt for samfunnsnyttige eller hu-

manitære organisasjoner. Bakgrunnen for endringen var at ferdighetsautomatene på 80- og begynnelsen av 90-tallet utviklet seg fra å være mekaniske, lett kontrollerbare automater med små gevinstmuligheter og et reelt ferdighetselement, til å bli elektroniske automater som var vanskeligere å kontrollere i forhold til programvare og funksjonsmåte. Automatene utviklet seg i retning av rene pengespill hvor ferdighetselementet fikk en underordnet betydning for spilleappellen. Ferdighetsautomatene ble derfor inkorporert i lotteribegrepet og kalt gevinstautomater. Automatene ble dermed gjenstand for en mer omfattende regulering og kontroll, blant annet med sikte på å forebygge spilleavhengighet. Endringene ble gjennomført ved at det ble gitt anledning til å søke videreført tidligere gitte tillatelser for kommersielt oppstilte automater, under forutsetning av at 35 % av overskuddet (omsetning etter fradrag for gevinster) gikk til en samfunnsnyttig eller humanitær organisasjon, og tillatelsen ble overtatt av denne organisasjonen. Tidligere gitte tillatelser ble i praksis normalt videreført dersom det var søkt om videreføring innen fastsatte frister og gjeldende vilkår for øvrig var oppfylt. (De ideelle organisasjonenes andel av overskuddet er for øvrig nylig endret til 40 % for automater som gis oppstillingstillatelse 1. mars 2003 eller senere.)

Alle automattyper som blir utplassert må i dag godkjennes av Lotteritilsynet. Den tekniske utviklingen av gevinstautomatene på 1990-tallet har imidlertid gjort det stadig vanskeligere å kontrollere automatenes virkemåte. I 1998 ble det gitt en forskrift om typegodkjenning av gevinstautomater (forskrift 28.8.1998 nr. 853), som fastsatte klarere krav til automatene. Forskriften bygde på Justisdepartementets praksis fra 1997, og innebar at en del av de mest populære automatene som ble godkjent på midten av 1990-tallet, måtte fjernes fra markedet. De mest populære automatene inneholdt gevinstprogram som ikke ga tilfeldig utfall, blant annet slik at det ble utbetalt såkalte seriegevinster, hvor spilleren på kort tid kunne få utbetalt inntil 12–15 000 kroner gjennom en sammenhengende rekke gevinster. Typegodkjenningsforskriften inneholdt også krav om lavere hastighet på hvert spill samt strengere krav til lyd- og lysbruk, for å redusere faren for utvikling av spilleavhengighet.

Automatenes stadig mer offensive virkemåte hadde også satt fokus på hvor automatene står utplassert. Den økende andel barn og unge som ble tiltrukket av gevinstautomater medførte at Stortinget vedtok å innføre 18 års aldersgrense for spill på slike automater, med virkning fra 1. januar 2001. Siden automatene i dag står fritt tilgjengelige i kjøpesentra, dagligvarebutikker og andre deler av det of-

fentlige rom, har det imidlertid vist seg vanskelig å føre effektiv kontroll med at 18 års grensen overholdes.

I forbindelse med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 84 (1998–99) om lov om lotterier mv. og Statens Lotteritilsyn (lotteriloven) høsten 1999 ble vilkårene for oppstilling av gevinstautomater tatt opp med justiskomiteen av en rekke samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner, samt de kommersielle aktørene som var knyttet til automatdriften. De tekniske kravene i typegodkjenningsforskriften ble derfor endret fra 1. oktober 2000 på bakgrunn av justiskomiteens merknader, blant annet slik at maksimalgevinsten ble øket fra 200,- kroner til 2000,- kroner og kravet til minimumshastigheten på hvert spill ble endret fra 3 sekunder til 1,5 sekund. Samtidig ble det forutsatt at eldre mer aggressive automater ble fjernet innen utgangen av 1.1.2004.

4.3.2 Behov for endring av dagens regler

Regjeringen Stoltenberg la blant annet følgende til grunn om situasjonen på automatmarkedet i Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2002, jf St.prp. nr 1 (2001–2002):

«Fra flere hold er det framholdt at det store omfanget av gevinstautomater utplassert i det offentlige rom representerer problemer for mange som ikke har et kontrollert forhold til det å spille. Fra f.eks. rusmiddelforskningen kjennes en fra før til sammenheng mellom tilgjengelighet og forbruk. Det er også påpekt som uheldig at oppstilte spillautomater ofte er det første barn møter i butikker, bensinstasjoner etc. og at mange automater fortsatt står oppstilt uten tilstrekkelig tilsyn fra lokalinnehaveren.

Det er til nå ikke gjennomført omfattende undersøkelser av spilleavhengighet i Norge. Det nyopprettede Lotteritilsynet vil derfor i løpet av 2001 iverksette en bredt anlagt befolkningsundersøkelse med sikte på å skaffe representative data om spilleavhengighet. Både spilleteilbudene fra Norsk Tipping AS, Norsk Rikstoto og de frivillige organisasjonene vil bli omfattet av undersøkelsen. Undersøkelsen ventes avsluttet våren 2003. Som ledd i det videre arbeid med gjennomgang av spill- og lotterifeltet vil departementet vurdere om utplassering av gevinstautomater bør begrenses til spillecaféer og andre særskilte lokaler, slik det er vanlig i våre naboland. Dette vil gjøre det lettere å håndheve aldersgrensen på 18 år.»

Kultur- og kirke departementet anser at utplasseringsmønster og virkemåte for dagens gevinstautomater i økende grad har medført uheldig spillead-

ferd. Etter dagens regelverk eksisterer det ingen begrensninger med hensyn til hvilke lokaler som kan benyttes til utplassering av gevinstautomater. Men politiet kan i sin vurdering av om en tillatelse skal gis eller ikke, ta hensyn til barn og unges oppvekstmiljø. Av de ca. 19 000 automater som var oppstilt i 2001 er det grunn til å anta at en overveiende andel sto og fortsatt står i lokaler uten adgangsbegrensning.

Behandlingsinstitusjoner for rusavhengige rapporterer om økende etterspørsel etter behandling for spilleavhengighet og at avhengigheten i de fleste tilfeller er knyttet til spill på gevinstautomater, jf. omtale tidligere under kap 3.2.4.

Det finnes ikke landsdekkende statistikk som viser antall oppstilte utbetalingsautomater gjennom 1990-tallet. Det er likevel grunn til å anta at det etter lovendringen i 1995 og fram til 1997 fant sted en økning i antall oppstilte automater. Den foran omtalte ekspertgruppen har anslått at organisasjonene Redningsselskapet, Norges Røde Kors, Den Norske Krefthforening og Nasjonalforeningen for Folkehelsen og Blindedeforbundet i 1991 samlet sett hadde en netto omsetning (brutto omsetning minus fradrag for utbetalte gevinster) fra sin automatdrift på 126 mill. kroner. Tilsvarende tall for netto omsetning for de samme organisasjonene i årene 1994, 1997 og 2000 er anslått til henholdsvis 469, 891 og 1 043 mill. kroner.

Tall innhentet av Lotteritilsynet fra automaten-treprenørene viser at det i 2001 ble overført 876 mill. kroner til ren samfunnsnyttig eller humanitær virksomhet. Lotteritilsynet antar at dette tallgrunnlaget ikke omfatter alle oppstilte automater. Lotteritilsynet har anslått at det i 2001 stod oppstilt ca. 19 000 gevinstautomater og at inntekten til samfunnsnyttig og humanitær virksomhet fra disse automatene var ca. 917 mill. kroner.

Lotteritilsynets anslag over antall oppstilte automater er lavere enn de anslag som tidligere er lagt til grunn. Tross nedgangen i antall automater tyder Lotteritilsynets tallgrunnlag på at omsetningen i de automater som står oppstilt har økt med over 1 mrd. kroner fra 2000 til 2001 og omlag 6 mrd. kroner i 2002.

Det er grunn til å tro at dette blant annet har sammenheng med utviklingen av nye automattyper etter endringen av typegodkjenningsskravene fra 1. oktober 2000, skifte til mere attraktive oppstillingssteder, samt mer effektiv drift. Lotteritilsynet har påvist at flere automater som er utviklet med utgangspunkt i de nye kravene inneholder gevinstprogram som ikke tilfredsstiller typegodkjenningsskriftens krav om tilfeldig fordeling av gevinster. Erfaringen med praktisering av den nye for-

skriften viser at det er vanskelig å kontrollere og håndheve automatenes reelle funksjonsmåte i forhold til forskriftskravene. Dette forhold er ytterligere bekreftet ved et nylig fattet vedtak i Lotterinemnda som begrenser muligheten til å trekke tilbake godkjenninger av spillkonsepter som i ettertid viser seg å ha funksjonalitet utenfor forskriftskravene.

Leverandører av maskiner og maskinvare til spilleoperatører i Norge er dominert av store internasjonale selskap med rene kommersielle hensikter som setter press på tolkninger av forskrifter og tekniske spesifikasjoner, og i mindre grad tar inn over seg lovens intensjon om å begrense skadevirkningene. Det synes klart at det vil ligge et innebygget ønske om å utnytte forskriftskravene til det ytterste for derved å øke markedsandeler ved salg av maskiner til Norge.

Det har også vist seg vanskelig å gjennomføre innstramninger i automatenes funksjonsmåte, fordi slike endringer blir møtt med massiv motstand fra spilleoperatører av frykt for nedgang i omsetning i automatene.

Det er videre svært kostnadskrevenende å etablere en fullstendig kontroll med at de automater som utplasseres ikke inneholder gevinstprogram som gir spillerne mulighet til å forutse når en automat vil utbetale gevinst. Til tross for at omsetningen og overskuddet pr. automat stadig øker synes det ikke som den økonomiske motivasjonen for å utplassere stadig mer aggressive automater flater tilsvarende ut. Etterspørselen etter nye og stadig mer attraktive automater gir dermed et kontinuerlig press mot de tekniske automatkravene som krever en tilsvarende oppbygging av kontrollberedskapen.

Departementet viser også til indikasjoner på en rekke brudd på vilkårene for oppstilling av gevinstautomater, blant annet i form av uregistrert omsetning, og kjøp av de mest lønnsomme oppstillingsplassene.

Det økende overskudd pr. automat gjør at tilgangen til oppstillingsplassene blir stadig mer verdifull. Dette har skapt problemer med kjøp av oppstillingsplasser, med den følge at innehaveren av oppstillingsplassen mottar tilleggsytelser på bekostning av den ideelle organisasjonen. Det krever omfattende kontrollaktivitet for å avdekke slike brudd. Til tross for et stadig økende fokus fra automateroperatørene mot forebyggelse av innbrudd, hærverk og tyveri fra automatene viser kriminalstatistikk innhentet fra Statistisk Sentralbyrå ingen entydig nedgang i kriminalitet knyttet til gevinstautomater. Registrerte grove eller simple tyverier fra automater i årene 1997 til 2001 er hhv. 3 929, 4 438, 4 276, 3 551 og 3 867.

En vil også vise til at OECD har nedsatt en spe-

sialgruppe (Financial Action Task Force, FATF) til å belyse problemene med hvitvasking av penger. Spillindustrien er definert som et område der hvitvasking kan finne sted, og som dermed må belyses nærmere.

Erfaringene etter at det fra 1.1.2001 ble innført 18 års aldersgrense for spill på gevinstautomater tyder også på at det er vanskelig fullt ut å oppnå en effektiv håndheving av aldersgrensen.

I tillegg til de forhold som er nevnt over sikrer dagens regelverk i for liten grad at det reelle overskuddet fra automatvirksomheten kommer de ideelle organisasjonene til gode. Dersom de faktiske kostnadene for lokalinnhaver og entreprenør utgjør mindre enn de fastsatte 20 % og 45 % (40 % for automater som gis oppstillingstillatelse etter 1.3.2003) vil dette normalt ikke komme overskuddsformålene til gode. En mer rasjonell drift av automatene vil derfor ikke nødvendigvis gi økte inntekter til de ideelle organisasjonene.

4.4 Alternativer til enerettsforslaget

4.4.1 Innledning

Erfaringene med dagens regler for oppstilling av gevinstautomater nødvendiggjør grunnleggende endringer. Som ledd i arbeidet med å finne fram til en bedre organisering av dagens virksomhet har departementet vurdert ulike alternativer.

Et vurdert alternativ er justering av dagens modell med bl.a. skjerpelse av kravene til autorisasjon av entreprenører. Et annet vurdert alternativ er å innføre et konsesjonssystem for drift av gevinstautomater med én eller noen få store konsesjonærer.

4.4.2 Justeringer innenfor dagens modell

De aller fleste høringsinstanser er enige med departementets målsetting om at rammebetingelsene for dagens automatmarked må justeres. I høringsrunden har Norsk Lotteridrift og Norsk Lotteri- og Automatbransjeforbund foreslått at dagens modell kan omstruktureres bl.a. ved at kravene til autorisasjon av entreprenørene skjerpes med det siktemål å redusere antall operatørselskap betraktelig. Norsk Lotteridrift påpeker også at det bør innføres tiltak mot kryss-eierskap.

Disse mener at det i dag er for enkelt å bli autorisert som entreprenør. Etter dagens bestemmelser må alle entreprenører som ønsker å avholde lotteri på vegne av organisasjoner og foreninger autoriseres av Lotteritilsynet og politiet i henhold til lotteriloven § 4. Krav til autorisasjon følger av forskrift om Lotteritilsynet og lotteriregisteret §§ 2–2 og 2–3.

Overfor departementet er det anført at dette kan gjøres ved å stille strengere krav til selskapet, herunder vandel, og krav om bankgaranti. Vilklårene for drift av automatvirksomhet kan også skjerpes ved at det kan stilles bl.a. detaljerte krav til håndtering av penger i forbindelse med tømning og påfylling av automater og opprettelse av klientkonto. Det kan vurderes å intensivere kontrollen av automatene og oppstillingsstedene, samt strengere regnskapskontroll. Straffereaksjoner ved brudd på forutsetningene kan også skjerpes. I høringsbrev av 21. juni 2002 hadde også departementet forslag til innføring av et såkalt «spill i pott» system for å få økt «avstand» mellom operatør og organisasjon som mottar inntekter fra automatmarkedet.

En innføring av nettverks-overvåking av gevinstautomater vil også skjerpe rutineene til håndtering av penger og føre til sikrere oppstillinger av gevinstautomater.

Norsk Tipping AS kan også gå inn som en konkurrent til allerede eksisterende operatører på gevinstautomatmarkedet. Oppstillingsmønsteret for oppstilling av gevinstautomater kan også endres ved at det stilles strengere krav til hvilke lokaler automater kan stå utplassert i. Det kan også vurderes å justere typegodkjenningsvilkårene slik at spillene som tilbys blir mindre aggressive enn i dag.

4.4.3 Konsesjonssystem

En annen modell for gevinstautomatmarkedet er at det innføres et konsesjonssystem for drift av gevinstautomater.

I høringsrunden har en gruppe på syv humanitære organisasjoner (7H) foreslått at det opprettes et humanitært automatselskap som skal ha en enerett til å drive gevinstautomater på vegne av formålene som mottar inntekter fra automatvirksomhet. Dette medfører at idretten ikke lenger skal motta midler fra automatoverskuddet.

Et slikt system kan tenkes etablert ved at retten til å drive gevinstautomater konkurranseutsettes ved utlysning av en eller flere konsesjoner for drift av gevinstautomater. En slik utlysning må inneholde klare kriterier for hvordan dette markedet skal opereres og dette må legges til grunn som vilkår for tildeling av konsesjon. Operatørselskapene kan konkurrere på fritt grunnlag om å få tildelt konsesjon, og tildelingsmyndigheten kan delegeres til Lotteritilsynet.

En slik forhåndsvurdering og konsesjonstildeling vil kunne sikre et begrenset antall aktører på markedet. Norsk Tipping kunne også konkurrere på lik linje med andre aktører om å få tildelt en konsesjon innenfor en slik modell.

4.4.4 Departementets vurdering

Spille- og lotterimarkedet generelt, herunder automatmarkedet, skal ikke være et ordinært konkurransemarkedet. Pengespill og lotterier er i utgangspunktet forbudt i Norge. Grunnlaget for regulering av spill og lotterier har alltid vært at dette er nødvendig for å beskytte borgerne mot utvikling av uheldig spilleatferd fra borgernes side. Det er departementets oppfatning at de uheldige sidene ved automatmarkedet langt på vei er forårsaket av den sterke og tiltagende konkurransen mellom de ulike aktørene, blant annet i forhold til å finne de beste automatene og få tilgang til de mest innbringende oppstillingsplassene. Entreprenørene konkurrerer om å ha de mest attraktive gevinstautomatene på de mest eksponerte oppstillingsstedene, dvs. der mange ferdes som f.eks butikker, kjøpesentra etc. Dette innebærer en uheldig eksponering av pengespill overfor blant annet mindreårige og personer med problematisk spilleatferd. Denne beskrivelsen understøttes av mange direkte tilbakemeldinger til departementet fra enkeltpersoner.

Det er departementets vurdering at en justering av dagens regler eller innføring av et konsesjonssystem med et mindre antall konsesjonærer ikke vil fjerne konkurranseelementet fra gevinstautomatmarkedet. Så lenge flere private aktører konkurrerer seg i mellom vil ønsket om den stadig mer aggressive automaten være tilstede, samtidig som den uheldige konkurransen om de beste oppstillingsplassene opprettholdes. Kontrollarbeid med å overvåke og avsløre ulovligheter vil være meget ressurskrevende. Erfaring viser at det er vanskelig for lotterimyndighetene å foreta nødvendige regulatoriske grep med hensyn til oppstillingssteder og automattyper på grunn av bransjens innsigelser om lavere inntjeningspotensial. Det er derfor også grunn til å tro at Norsk Tipping som en aktør i gevinstautomatmarkedet i konkurranse med eksisterende eller et fåtall nye aktører ikke vil kunne bidra til å redusere de negative effektene av konkurransen i markedet, fordi selskapet ville bli nødt til å forholde seg til og konkurrere på lik linje med andre aktører. Dette viser erfaringen fra Danmark der Dansk Tipstjeneste konkurrerer med private operatører.

Etter departementets vurdering vil innføring av andre regler for fordeling av automatoverskuddet (f.eks såkalt «spill i pott») ikke løse de styrings- og kontrollproblemer som er beskrevet over. Dagens modell eller et nytt konsesjonsbasert system vil også kreve ytterligere regulering og kontroll for å håndtere de eksisterende problemene i tilknytning til krysseierskap mellom lokalinnhaver og operatør.

Et konsesjonssystem for automatdrift vil sannsynligvis også måtte forutsette at det gis tidsbegrensede konsesjoner, jf. blant annet til bestemmelsene i EØS-avtalens regler om fri flyt av tjenester og etableringsretten. Tidsbegrensede konsesjoner vil gi dårlig forutsigbarhet med hensyn til investeringer og fremtidige prosjekter med drift av gevinstautomater. Operatøren vil måtte avskrive investeringene innenfor den tidsavgrensede konsesjonsperioden. Et slikt system vil neppe fremme forsiktighet fra operatørens side i utplassering og drift av automater.

Departementet har ut fra ovenstående kommet til at det bør etableres ett operatørselskap med enerett til drift av automater. Denne vurderingen støttes av landets største og mest erfarne automatselskap Røde Kors som i sin høringsuttalelse bl.a. uttaler at:

«En modell der Norsk Tipping AS går inn i markedet som en av flere operatører vil etter organisasjonens oppfatning ikke fjerne de uheldige konsekvensene av dagens konkurransesituasjon. Enerettsmodellen er en forutsetning for å oppnå de nødvendige rasjonaliseringsgevinster for å kunne redusere antallet automater til 10000 og for å kunne innføre en ny type automater. Andre modeller som bygger på flere aktører som ikke driver etter non-profit prinsippet, vil opprettholde dagens problemer med at deler av overskuddet ikke kommer formålene til gode, vil være til hinder for å innføre nye automattyper, vil opprettholde den uheldige konkurransen om de beste oppstillingsplassene og vil ikke bidra vesentlig til bedre kontroll.»

—
«Det er Røde Kors oppfatning at den eksisterende lovgivning er årsaken til denne utviklingen. Så lenge det er åpnet for fri konkurranse på driften av automater vil private operatører og lokalinnhavere alltid søke å maksimere sin profitt. Resultatet er et stadig voksende, stadig mer konkurransepreget og til dels ukontrollert marked som ikke lenger er i takt med hva opinionen oppfatter som forsvarlig. Det har hele tiden vært Stortingets forutsetning at gevinstautomatmarkedet skal sikre inntektene til de humanitære og samfunnsnyttige organisasjonene innenfor en etisk forsvarlig ramme. Den eksisterende modellen for drift av gevinstautomater i Norge har vist seg å ikke være i stand til å møte begge disse forutsetningene.»

Departementet har også kommet til at en modell med én stor privat konsesjonær ikke vil gi den nødvendige umiddelbare styrings- og kontrollmulighet. Ut fra de senere års erfaring på automatmarkedet både i Norge og i andre land anses en direkte

styring av spilletilbudet som en nødvendig forutsetning for å unngå uklarhet rundt driftsvilkårene for automater, både i forhold til automatenes tekniske funksjonsmåte og i forhold til andre forutsetninger for automatoppstillingen. Selv i en enerettsmodell med bare én privat konsesjonær vil denne ha egeninteresser knyttet til overskuddet fra virksomheten som naturlig vil være i konflikt med hensynet til forebygging av sosiale og samfunnsmessige skadevirkninger. Erfaring tyder på at almenhetens interesse av et kontrollert og forsvarlig spilltilbud ofte kommer til kort i en slik interessekonflikt.

Det er også grunn til å tro at en slik interessekonflikt vil kunne oppstå uavhengig av om konsesjonæren drives av kommersielle eller ideelle interesser. Erfaringen de senere år har i hvert fall vist at også ideelle organisasjoner ser seg nødt til å iverksette mottiltak og aktiv påvirkning av beslutningsprosessen når organisasjonenes inntektsutvikling føles truet som følge av innstramminger i lotteriregelverket.

Etter departementets mening tilsier ovennevnte forhold at hverken justeringer innenfor rammen av dagens modell eller et konsesjonssystem med én eller flere aktører vil sikre en samfunnsmessig forsvarlig innretning av gevinstautomatvirksomheten i Norge. Departementet er kommet til at den eneste modell som vil gi full kontroll med det spilltilbud som gis via gevinstautomater, er en modell med én heleid statlig operatør som er direkte styrt og kontrollert av staten.

Departementet mener en statlig eid enerettsoperatør best kan organiseres i tilknytning til Norsk Tipping, både på bakgrunn av selskapets generelle erfaring som spilloperatør og for å sikre en mest mulig direkte og oversiktlig styring av de statlige pengespill. Slik organisering vil også lette arbeidet med en enhetlig fordeling av overskuddet fra spillevirksomheten.

4.5 Enerett for Norsk Tipping

4.5.1 Nærmere om innholdet i forslaget

Generelle forutsetninger

Forslaget om enerett for Norsk Tipping AS innebærer at vilkårene for oppstilling, blant annet i forhold til automatenes funksjonsmåte, fastsettes av departementet med hjemmel i pengespilloven. Det forutsettes at alle oppstilte automater er knyttet sammen i et elektronisk nettverk. Nettverkstilknytningen gir løpende tilgang til opplysninger om pengestrømmen og automatenes funksjonsmåte. Videre vil premieutbetalingen skje ved at automaten gir en

papirkvittering som så må veksles inn hos lokalinnhaveren i stedet for direkte kontantutbetaling fra automaten som i dag. Forslaget vil gi et vesentlig bedre grunnlag for en forsvarlig politisk styring med regelverksutviklingen, et klart plassert ansvar for automatdriften og en mer effektiv håndheving av 18 års grensen. Det forutsettes samtidig at antall oppstilte automater vil bli redusert til ca. 10 000. Positive effekter ved andre typer automater, papirkvittering og nettverkstilknytning kan også oppnås ved private entreprenører. Det vises imidlertid til drøfting under pkt. 4.4.4.

Forslaget forutsetter videre at automatene oppstilles i kontrollerbare lokaler med hovedvekt på storkiosker, samt i serveringssteder som restauranter, puber og barer. I tillegg vil automater bli oppstilt i tilknytning til bingo-haller/travbaner, i spillekafeer og i et fåtall større spillehaller. Oppstilling i dagligvarebutikker og kjøpesentra etter dagens mønster vil dermed bortfalle.

I dag er det et betydelig problem med kriminalitet rundt spilleautomater. Det begås bl.a. omlag 4000 innbrudd i automater pr. år. I den foreslåtte enerettsmodellen vil dette problemet i stor grad bli eliminert. I og med at alle automatene vil være sammenknyttet i datanettverk, vil Norsk Tipping til enhver tid ha kontroll med pengestrømmen i den enkelte automat. Det blir dermed den enkelte lokalinnhavers ansvar å ta hånd om pengene. Dette er en ansvarsfordeling som spilleselskapet i dag anvender i forhold til sine kommisjonærer. Lokalinnhaveren vil i likhet med dagens kommisjonærer i ettertid bli belastet via bank for korrekt beløp. Dette vil i stor grad forebygge både underslag og tyveri av kontantbeholdningen, fordi lokalinnhaveren vil ha en direkte egeninteresse i å ta hånd om kontantbeløpet i automaten på en mest mulig forsvarlig måte.

Forslag til retningslinjer for oppstillingen vil bli utarbeidet i samarbeid mellom Lotteritilsynet og Norsk Tipping AS. Et vesentlig siktemål for retningslinjene vil være effektiv håndheving av aldersgrensen på 18 år for spill på automater. Slik håndheving vil uansett bli vesentlig enklere i den nye modellen fordi de nye automatene vil utbetale gevinstene i form av papirkvitteringer som må veksles inn over disk. Lokalinnhaveren har også anledning til å nekte spillere adgang til lokalet dersom de ikke kan dokumentere at de er fylt 18 år.

Ved at Norsk Tipping gis enerett til drift av gevinstautomater, vil også automatoverskuddet inngå som en del av det samlede overskuddet til Norsk Tipping. Samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner gis en øremerket andel av spilleoverskuddet (18 %) og blir et tredje overskuddsmål ved siden

av idrettsformål og kulturformål. Denne modellen vil styrke den politiske styring og kontroll av det samlede spillmarked, herunder den spillportefølje som tilbys i markedet (fra selskapets side). Dette gir politiske myndigheter muligheten til å styre den samlede spillporteføljen bort fra spill som gir risiko for uheldige sosiale konsekvenser. Dersom myndighetene eksempelvis etter en tid ut fra hensyn til uheldig spillatferd finner at antall gevinstautomater bør reduseres ytterligere (fra 10 000), så kan dette besluttes av departementet som eier samtidig som en i stedet kan gi Norsk Tipping tillatelse til å stimulere/opprette lavrisikospill til erstatning for gevinstautomatene, slik at samlet overskudd til formålene likevel ikke reduseres. All erfaring tilsier at overskuddsformålene også må hensyntas for å kunne gjennomføre denne typen forslag. En slik samordnende regulering og kontroll fra myndighetenes side kan ikke oppnås med enerett til andre aktører enn Norsk Tipping.

Beregninger foretatt av Norsk Tipping AS som blant annet bygger på erfaringene fra Sverige viser at en enerettsmodell basert på et non-profit selskap vil gi vesentlig lavere driftskostnader enn i dagens marked. Et nytt driftssystem vil i følge Norsk Tipping kunne gi et like stort overskudd fra automatene som i dag, selv om den totale automatomsetningen reduseres med inntil 40 %.

Organisasjon og økonomi

Norsk Tipping har overfor departementet foreslått at automatvirksomheten organiseres som et heleiet datterselskap adskilt fra Norsk Tippings tradisjonelle virksomhet. Norsk Tipping uttaler i den forbindelse.

«Formålet er å sikre et ryddig skille mellom virksomhetene med en så rasjonell og oversiktelig organisasjon av virksomheten som mulig, både for morselskapet, styret og for staten som eier. Automatvirksomheten vil ikke bli koblet til vår tradisjonelle virksomhet da den er av en annen karakter og delvis krever annen kompetanse. Samtidig ser vi muligheten av å tilby betydelige tjenester fra morselskapet i likhet med hva vi i dag yter til øvrige datterselskap. Dette innebærer en større rendyrking av en konsernmodell, med de konserndriftsfordeler dette kan gi.»

Departementet er enig i dette.

Når det gjelder regnskaps- og revisjonsmessige konsekvenser av dette er Riksrevisjonen forelagt begge tidligere nevnte høringsbrev. Riksrevisjonen har i sin høringsuttalelse lagt vekt på at regnskape-

ne til Norsk Tipping fortsatt bør revideres av Riksrevisjonen, men slik at dette også omfatter heleide datterselskaper som driver spillevirksomhet. Dette foreslås presisert ved en ny § 9 a i lov om pengespill.

De økonomiske analyser som ligger til grunn for forslaget er basert på at Norsk Tipping AS starter utplassering av automater 1. august 2004 og at det utplasseres 1500 automater i 2004, 5000 i 2005 og 3 500 i 2006. I en overgangsperiode fra 2004 til 2006 vil automatdrift ihht. dagens regler gradvis utvikles, etter hvert som de tidsavgrensede oppstillingstillatelsene bortfaller. For å unngå at det samlet sett vil stå oppstilt et økende antall automater i løpet av 2005 har departementet i forbindelse med utsendelsen av høringsbrevet gitt pålegg til politiet om å begrense varigheten av nye oppstillingstillatelser som utstedes med hjemmel i dagens regler, slik at nye tillatelser som utstedes etter 1.11.2002 ikke gis varighet ut over 31.12.2004. Departementets instruks er senere forskriftsfestet. I 2005 vil det dermed stå utplassert et gradvis økende antall automater i Norsk Tipping AS sin regi, og et begrenset antall automater med 3-årige tillatelser utstedt før 1.11.2002.

Norsk Tipping AS nye automatvirksomhet vil kreve investeringer i størrelsesorden 1,2 mrd. kroner fram til utgangen av 2007. I tillegg kommer kompensasjon for nedgang i de samfunnsnyttige og humanitære organisasjonenes automatinntekter i overgangsperioden fra 2004–2005.

I perioden 2004–2007 er det beregnet at Norsk Tippings automatvirksomhet vil ha et samlet likviditetsoverskudd fra driften på 2 mrd. kroner. Inntektene ventes å komme mot slutten av perioden. Automatvirksomhetens totale kapitalbehov i den samme periode er beregnet til 2 mrd. kroner med hovedtyngde i startfasen. Det tas sikte på at kapitalbehovet kan dekkes inn gjennom overskudd fra driften og gjennom midlertidig omdisponering av fondsmidler tilknyttet Norsk Tippings eksisterende spillevirksomhet. Dersom kapitalbehovet i en overgangsperiode ikke kan dekkes gjennom automatinntekter og fondsmidler vil finansieringen skje gjennom lånopptak. Opptak av lån fra Norsk Tippings egne midler (spilleinntekter som ikke er fordelt) vil skje til normal rente.

Ovennevnte investerings- og driftsøkonomitall er basert på beregninger fra Norsk Tipping AS. Tallene må oppfattes som anslag og slik at både utplasseringstakten for nye automater, investeringsomfang, driftsøkonomi o.s.v. vil kunne avvike fra de refererte anslagene.

4.5.2 Forholdet til Grunnloven

I forbindelse med vedtakelsen av lotteriloven 1995 ble det lagt til grunn at det ikke ville være i strid med grunnlovsfestede rettigheter å frata private næringsdrivende retten til å oppstille gevinstautomater til inntekt for seg selv, jf. Ot.prp. nr 58 (1993–94) side 23. I forbindelse med utarbeidelsen av forslaget om enerett for Norsk Tipping til drift av gevinstautomater innhentet departementet uttalelse fra Lovavdelingen i Justisdepartementet vedrørende forholdet til Grunnloven. I brev 18. oktober 2002 konkluderte Lovavdelingen med at Grunnloven ikke inneholdt bestemmelser som ville gi grunnlag for erstatningssøksmål mot staten dersom forslaget ble gjennomført, jf vedlegg 2.

Norsk Lotteridrift ASA har i sin høringsuttalelse gjort gjeldende at enerettsforslaget kan innebære en rådighetsinnskrenking som vil kunne gi grunnlag for erstatningskrav basert på Grunnloven § 105. Det er samtidig lagt til grunn at myndighetenes opptreden i forhold til gevinstautomatmarkedet de senere år kan ha gitt grunn til forventning om stabil langsiktig drift for private entreprenører, og at dette i seg selv kan gi grunnlag for erstatning ut fra et såkalt forespeilingsansvar.

Departementet har forelagt disse synspunkter for Lovavdelingen som i brev 4. februar 2002 har konkludert med at forslaget ikke vil gi grunnlag for krav om erstatning, hverken for rådighetsinnskrenkninger etter Grunnloven § 105 eller ut fra et eventuelt forespeilingsansvar, jf vedlegg 3.

4.5.3 Forholdet til EØS-avtalen

I forbindelse med vedtakelsen av lotteriloven 1995 ble det, blant annet under henvisning til EF-domstolens praksis, lagt til grunn at forslaget om å frata private næringsdrivende retten til å oppstille gevinstautomater til inntekt for seg selv, ikke ville være i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, jf. Ot.prp. nr 58 (1993–94) side 16. Dette ble også lagt til grunn av Oslo byrett i sak nr 95–1629 A/20, dom 30. november 2001. Saken gjelder nettopp om lotteriloven 1995 er i strid med grunnlovsfestede rettigheter eller forpliktelser etter EØS-avtalen. Byrettens dom er påanket og ny hovedforhandling er berammet for Borgarting lagmannsrett i mars 2003. EFTAs overvåkingsorgan ESA har imidlertid i en avgjørelse 19. desember 2002 kommet til at gjeldende regler etter lotteriloven ikke anses i strid med Norges EØS-forpliktelser.

I tilknytning til utsendelsen av høringsbrev 25. oktober 2002 om enerett for Norsk Tipping konkluderte Justisdepartementets Lovavdeling i brev 18.

oktober 2002 med «*at det ikke vil være i strid med EØS-avtalens regler å gi Norsk Tipping enerett på drift av gevinstautomater.*», jf vedlegg 2.

Høringsinstansenes synspunkt

Norsk Lotteridrift ASA har i sin høringsuttalelse gjort gjeldende at enerettsforslaget vil være i strid med EØS-avtalen. Det vises til at formålet med forslaget ikke først og fremst synes å være forebygging av spilleavhengighet eller kriminalitet, men at statlig enerett først og fremst er foreslått for å sikre organisasjonenes inntekter. Under henvisning til EF-domstolens praksis i slike saker hevdes det at den begrunnelse som er angitt i høringsbrevet ikke gir grunnlag for unntak fra prinsippet om fri etableringsrett og fri flyt av varer og tjenester innenfor EØS-området, jf. EØS art. 31 og 36.

Selv om reglene om fri bevegelighet for tjenester eller reglene om etableringsadgangen ikke skulle være til hinder for å innføre monopol på adgangen til å drive gevinstautomater, hevdes det videre at forslaget vil kunne være i strid med andre deler av EØS-avtalen, blant annet EØS art. 59 og 54 om eksklusive rettigheter og misbruk av dominerende markedsadgang, samt EØS-baserte regler om offentlige anskaffelser.

Departementets vurdering

Departementet er uenig i den vurdering av forholdet til EØS-avtalen som er lagt til grunn i høringsuttalelsen fra Norsk Lotteridrift ASA. Det er departementets oppfatning at EF-domstolens praksis i saker vedrørende lotteri og pengespill innebærer at norske myndigheter innenfor EØS-avtalen har en stor grad av frihet i valget av virkemidler i pengespillpolitikken, inklusive totalforbud, så lenge formålet er å forebygge sosialt skadelige konsekvenser for den enkelte eller risikoen for forbrytelser og bedragerier i tilknytning til spillvirksomheten. Det må imidlertid forutsettes at de virkemidler som benyttes er egnet til å sikre de hensyn som skal beskyttes, og ikke går lenger enn nødvendig for å nå de aktuelle mål.

Både i Sverige og Finland har statlige selskap enerett til drift av automater. I begge land er en slik driftsmodell vurdert i forhold til EU-rettslige forpliktelser. Den finske modellen er også vurdert av EF-domstolen i den såkalte Lääri-saken (Domstolens sak C-124/97) hvor domstolen kom til at de finske reglene om enerett til en statlig automatoperatør ikke var i strid med EU-retten. Under premiss 35 i dommen uttalte domstolen følgende om de nasjonale myndigheters handlerom i forhold til organisering av lotteritilbudet:

«Fastleggelsen af det beskyttelsesniveau, som en medlemsstat ønsker at yde på sit område med hensyn til lotterier og andre pengespill, er omfattet af det skøn, som ifølge Domstolen tilkommer de nationale myndigheter, jf. præmis 61 i Schindler-dommen. Det tilkommer således disse at vurdere, hvorvidt det med henblik på de forfulgte mål er nødvendig helt eller delvis at forbyde virksomhet af denne art eller blot delvis at begrænse den og herved fastsætte mere eller mindre strenge kontrolforanstaltninger.»

Departementets enerettsforslag er basert på den forutsetning at det er behov for en mer kontrollert utvikling av spill på gevinstautomater. Hovedbegrunnelsen for departementets forslag er et ønske om å kunne forebygge og bekjempe spilleavhengighet og kriminalitet mer effektivt, få bedre kontroll med misligheter i bransjen, og å kunne håndheve 18 års grensen for spill på gevinstautomater strengere. Forslaget om enerett for Norsk Tipping vil etter departementets vurdering gi den klart mest effektive kontroll med automatmarkedet sammenlignet med andre alternative driftsmodeller. At forslaget også innebærer en mer effektiv organisering av automattilbudet slik at de ideelle formål sikres en større andel av omsetningen i de automater som tillates oppstilt, må anses som en positiv sideeffekt av forslaget.

Pengespill og lotterier er i utgangspunktet forbudt i Norge og kan normalt bare tilbys etter tillatelse og til inntekt for ideell virksomhet. For næringsdrivende som yter tjenester til ideelle organisasjoner i forbindelse med avvikling av lotterier er derfor utgangspunktet at virksomheten er forbudt med mindre det er gitt særskilt tillatelse. Bakgrunnen for dette er ønsket om at lotterier og pengespill i den grad de tillates skal tilbys i kontrollerte former som ikke skaper grunnlag for kriminalitet eller økonomiske eller sosiale problemer for spilleren.

Etter departementets vurdering framgår det klart av høringsforslaget som ble utsendt 25. oktober 2002 at målsettingen med forslaget er å sikre bedre kontroll med både innholdet i og formidlingen av det lotteritilbudet som gis gjennom oppstilling av gevinstautomater. Blant annet gjelder dette i forhold til godkjenning og kontroll av automatens tekniske funksjonsmåte, hvor det gjentatte ganger siden iverksettelsen av lotteriloven 1995 har vist seg vanskelig både å kartlegge automatens reelle funksjonsmåte i forbindelse med godkjenning av automattyper, og i ettertid å kontrollere at godkjenningskravene overholdes. Dette problemet har vist seg aktuelt og vanskelig å håndtere også etter opprettelsen av Lotteritilsynet som en teknisk kompetent fagmyndighet og etter vedtakelsen av nye tek-

niske automatkrav i 2000. Våren 2002 vedtok Lotteritilsynet å trekke tilbake typegodkjenningen for tre godkjente automattyper på grunn av nye opplysninger om automatens virkemåte. Begrunnelsen var at automatens programvare etter Lotteritilsynets vurdering brøt med prinsippet om at automatens utbetaling av gevinster skal være basert på tilfeldighet. Vedtaket ble av importør påklaget til Lotterinemnda for å få avklart myndighetenes rett til å trekke tilbake gitte tillatelser, samt for å få avklart de tekniske spørsmål saken reiste.

Lotterinemnda vedtok i januar 2003 at det i denne saken ikke kunne gjennomføres tilbaketrekking av gitte godkjenninger. De aktuelle automatene kan derfor fortsatt stå utplassert i det norske markedet med det som fagmyndighetene mener er regelstridig virkemåte.

Med en statlig eneoperatør av automater unngår en at det utplasseres automater i strid med myndighetens forutsetninger. Dersom uforutsette feil oppstår i spilletilbudet vil feilen uansett kunne bli rettet eller tilbudet trukket tilbake med umiddelbar virkning. En sak som nevnt over vil dermed ikke kunne oppstå i en modell med statlig eneoperatør.

Innenfor nåværende organisering har det i tillegg til håndhevingsproblemer som nevnt over, også vist seg vanskelig å stramme inn reglene for automatens funksjonsmåte. Det viser seg at både ideelle organisasjoner og private virksomheter som blir direkte berørt av slike forslag setter store ressurser inn på å motarbeide forslaget av frykt for nedgang i automatinntektene. Det vises her blant annet til at den liberalisering av kravene til automatens virkemåte som ble vedtatt med virkning fra 1. oktober 2000 skjedde etter massive påvirkningskampanjer fra de aktører som er nevnt over, jf. bl.a merknader om dette fra Stortingets justiskomite i Innst. O. nr 33 (1999–2000). Etter departementets vurdering vil modellen med enerett for en statlig eneoperatør innebære at automatens funksjonsmåte raskt kan endres etter hvert som kunnskapen øker i forhold til hvilke faktorer som øker risikoen for utvikling av spilleavhengighet. I en slik modell vil departementet kunne endre retningslinjene for automatens virkemåte uten omfattende prosesser og lange overgangsperioder. Ny kunnskap vil dermed raskere få direkte følger for utformingen av lotteritilbudet.

Dette gjelder også i forhold til regler for hvor og hvordan automaten skal kunne stå oppstilt. Departementets høringsbrev 21. juni 2002 inneholdt forslag om vesentlige endringer i reglene for hvor automaten skal kunne stå. Forslagene møtte massiv motstand fra alle aktører i automatmarkedet ut fra

en forventning om at det vil medføre en dramatisk inntektsnedgang. Automatbransjens holdning til departementets forslag illustrerer hvor vanskelig det er å oppnå forståelse for de vedtak som anses nødvendige for å sikre en forsvarlig utvikling av pengespilltilbudet, så lenge virksomheten til de berørte aktører er knyttet direkte til automatinntektene. Den mangel på forståelse for slike innstramningsbehov som lett oppstår hos aktører med direkte interesse av pengespillenes inntjening, vil etter departementets vurdering kunne oppstå enten aktørene er en eller flere og uavhengig av om operatøren drives av kommersielle eiere eller av ideelle organisasjoner. Dette taler for enerett til en stats-eid non-profitbasert aktør.

I forhold til Norsk Tippings rolle i enerettsmodellen finner departementet i den forbindelse grunn til å understreke betydningen av at Norsk Tipping som et styringsredskap i pengespillpolitikken er underlagt direkte politisk kontroll både gjennom utferdigelse av regelverk for de enkelte spill og gjennom departementets funksjon som generalforsamling for selskapet. Samtidig fører departementets kontrollorgan Lotteritilsynet løpende tilsyn med avviklingen av de spill som tilbys. Denne organiseringen gir i særlig grad en effektiv kontrollmulighet som etter departementets vurdering er nødvendig for å forebygge spilleavhengighet og kriminalitet i forhold til denne type pengespill.

Det er lagt til grunn i St.meld. nr. 22 (2001–2002) *Et mindre og bedre statlige eierskap*, at organiseringen av Norsk Tipping AS bør opprettholdes innenfor dagens modell. Justisdepartementets lovavdelingen har også tidligere kommet til at inhabilitetsregler eller beslektede synspunkter ikke er til hinder for at departementet er ansvarlig for Norsk Tippings virksomhet innenfor dagens modell, samtidig som departementet har forvaltnings- og kontrollansvar i forhold til andre pengespill og lotterier som tilbys av private organisasjoner, jf. Ot.prp. nr. 49 (1999–2000).

Departementets forslag innebærer at inntektene fra gevinstautomatene inkorporeres i Norsk Tippings øvrige inntekter samtidig som det etableres et nytt overskuddsformål – samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. I den nye fordelingsnøkkel vil de samfunnsnyttige og humanitære organisasjonene motta 18 % av Norsk Tippings samlede spilleoverskudd (jf. avsnitt 4.6). En slik fast andel av Norsk Tippings totale overskudd innebærer at inntektene til organisasjonene i mye mindre grad vil bli avhengig av svingninger i inntektene fra gevinstautomatene. Dette vil gjøre det vesentlig enklere for lotterimyndighetene å operere en effektiv pengespillpolitikk – en ønsket innstramning i regel-

verket for f.eks. gevinstautomatdriften kan foretas uten at dette får dramatiske konsekvenser for organisasjonenes inntekter.

Ved utarbeidelsen av forslaget om en enerettsmodell er det også lagt vekt på at det innenfor dagens organisering av automatmarkedet er en omfattende konkurranse om de oppstillingsplasser som gir størst inntjening. Mens automatene i dagens marked i 2001 ga en gjennomsnittlig inntekt på ca. 130 000 kroner etter fradrag for gevinster, kan en automat som står oppstilt på en av de mest lønnsomme oppstillingsplassene gi en inntekt etter fradrag for gevinster på opptil en million kroner pr. år. For å sikre de ideelle organisasjonene en størst mulig andel av inntekten fra automatene er det derfor fastsatt begrensninger i hvor stor andel av automatinntekten som kan tilfalle innehaveren av oppstillingslokalet. Departementet er kjent med at aktører i dagens marked systematisk har sikret seg tilgang til attraktive oppstillingssteder gjennom tilleggs godtgjørelse til lokalinnhaverne. Effektiv håndheving av dette problemet vil kreve omfattende oppbygging av kontrollressursene. Innenfor en enerettsmodell vil imidlertid problemet bortfalle.

Ut fra de momenter som er nevnt over er det departementets vurdering at etableringen av en statlig eneoperatør av gevinstautomater vil gi en betydelig bedre styring og kontroll av det pengespilltilbudet som gis gjennom oppstilling av gevinstautomater. Det er også departementets vurdering at de ovennevnte vanskeligheter i forbindelse med styring og kontroll av gevinstautomatene etter iverksettelsen av lotteriloven 1995 i stor grad har foranlediget økningen i etterspørselen etter behandlingstilbud for spilleavhengige de senere år. Undersøkelser viser at de fleste som søker profesjonell bistand for slik behandling angir at gevinstautomatene er det spill de selv anser seg mest avhengige av.

I lys av EF-domstolens praksis i blant annet *Schindler-saken* (Sak C-275/92) og *Läärä-saken* (C-124/97) anser departementet at forslaget om enerett for Norsk Tipping ligger innenfor de virkemidler som kan benyttes for å forebygge de sosialt skadelige konsekvenser som manglende kontroll av pengespill kan medføre. Det er også departementets vurdering at forslaget ikke kan anses som et uforholdsmessig virkemiddel i forhold til det bortfall av arbeidsplasser og private næringsinntekter som forslaget innebærer, blant annet fordi andre modeller for organisering av et slikt marked ikke vil gi det offentlige den mulighet til direkte styring og kontroll som er nødvendig. Departementet kan på denne bakgrunn heller ikke se at forslaget er i strid med andre deler av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

4.5.4 Kontrollansvar – Lotteritilsynets og politiets oppgaver

Lotteritilsynet er forvaltnings- og kontrollorgan i henhold til lotteriloven og har blant annet ansvar for godkjenning og kontroll av gevinstautomater. Fra 1.1.2001 overtok Lotteritilsynet også ansvar for kontroll av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos spill.

Arbeidet med kontroll av gevinstautomater skjer i dag i samarbeid med politiet og Justervesenet. Etablering av enerett for Norsk Tipping forutsetter kontroll av automatens tekniske virkemåte, kontroll av pengestrømmen i automatene og kontroll av oppstillingsstedet, blant annet i forhold til overholdelse av aldersgrensen på 18 år. I tillegg vil det, særlig i en overgangsperiode, være behov for kontroll med sikte på å påse at automater som skal fases ut av markedet, ikke blir stående oppstilt ulovlig.

Departementets forslag forutsetter at Lotteritilsynet viderefører kontrollen av gevinstautomatene også etter at Norsk Tipping overtar driftsansvaret for slik virksomhet. Kontrollarbeidet må baseres på retningslinjer for automatens virkemåte og oppstilling som vedtas av departementet med sikte på å sikre en forsvarlig gjennomføring av de spill som tilbys. Kontrollen skal både påse at trekning skjer på korrekt måte i forhold til forutsetningene, og at spilllets utforming reduserer faren for utvikling av spilleavhengighet.

Innføring av et elektronisk nettverk for drift av automater i regi av Norsk Tipping nødvendiggjør også en gjennomgang av Lotteritilsynets kontroll med Norsk Tippings spillvirksomhet. Departementet tar derfor sikte på at Lotteritilsynet utarbeider et samlet system for utvikling og kontroll av de retningslinjer som til en hver tid er fastsatt i forhold til Norsk Tippings spilleteilbud. I tillegg til kontrollen av Norsk Tippings spillevirksomhet anser departementet det naturlig at Lotteritilsynet, gjennom delegasjon av myndighet fra departementet, får ansvar for kontroll og oppfølging av alle typer brudd på pengespiloven, blant annet i forhold til formidling og bekjentgjørelse av pengespill i strid med Norsk Tippings enerett.

Med tanke på automatens store inntjeningspotensialet vil det også være nødvendig med en særskilt beredskap og kontroll i forhold til at gamle automater ikke utplasseres ulovlig i tillegg til Norsk Tippings automater.

For politiet innebærer forslaget bortfall av alt ansvar for forvaltning av rettigheter i forhold til samtlige gevinstautomater (19 000 i 2001). Dagens ressursbruk i slike saker i politiet anslås i gjennomsnitt til mellom ½ og 1 stilling pr. år i hvert politidi-

strikt, eller ca 20 årsverk totalt for politiet. Departementet tar sikte på å igangsette en prosess hvor gjenværende lotteriforvaltning i politiet på sikt overføres til Lotteritilsynet. Dette vil avlaste politiet ytterligere.

4.6 Fordeling av overskudd

4.6.1 Fordelingsmodell i overgangsperioden 2004 til 2006

Innledning

Forslaget om enerett for Norsk Tipping forutsetter en overgangsperiode fra 2004 fram til 2006 hvor organisasjonenes oppstillingstillatelse gradvis faller bort uten å bli fornyet, samtidig som Norsk Tipping starter utplasseringen av sine automater fra august 2004. Som ledd i en styrt avvikling av dagens automatmarked har det fra 1. november 2002 ikke vært anledning for politiet til å gi oppstillingstillatelse med varighet ut over 31. desember 2004. Lotteritilsynet har opplyst at det før 1. november 2002 var gitt ca. 900 oppstillingstillatelse med varighet inn i 2005. Dette innebærer at organisasjoner som har oppstillingstillatelse, normalt vil kunne få disse fornyet ut 2004, men at bare et fåtall organisasjoner vil ha automatinntekter i 2005.

Det legges til grunn at organisasjoner som i 2002 har oppstilt automater og som mister oppstillingstillatelsen sin som følge av de nye reglene, skal sikres kompensasjon for sitt inntektsbortfall i overgangsperioden fram til 2006. Departementet legger til grunn av kompensasjonsordningen i praksis kun vil få virkning i 2005 da eksisterende tillatelse normalt vil kunne forlenges ut 2004. Departementet har i høringsbrevet forutsatt at kompensasjonen skal baseres på antall automater organisasjonene hadde oppstilt i 2002 og størrelsen på de samlede automatinntektene i 2001. Dette vil innebære en reduksjon i forhold til automatinntektene i 2002.

Basert på beregninger fra Lotteritilsynet la departementet i høringsbrev 25. oktober 2002 til grunn at organisasjonenes overskudd (netto inntekt) fra automatdriften i 2001 utgjorde 880 mill. kroner. Nye anslag fra Lotteritilsynet publisert i desember 2002 i Lotteritilsynets statistikkrapport for 2001 konkluderer med at organisasjonenes inntekter utgjorde 917 mill. kroner i 2001. I tillegg har departementet etter nye opplysninger lagt til grunn 216 mill kroner som 2001 regnskapstall for Røde Kors og ikke 200 mill kroner som framgikk av høringsbrevet. Departementet legger derfor 933 mill. kroner til grunn for forslaget om kompensasjon i overgangsperioden.

Kompensasjonen i overgangsperioden dekkes inn ved midlertidig omdisponering av Norsk Tipping's fondsportefølje.

Høringsinstansenes merknader

Nesten samtlige høringsinstanser mener det er viktig at organisasjonenes inntekter i overgangsperioden sikres et beløp tilsvarende det reelle tapet av automatinntekter.

Redningsselskapet mener det er viktig at oppstillingstillatelser gis varighet til utgangen av 2004, og at det gis rimelig frist for demontering av automatene etter 31. desember 2004. Det mener også at kompensasjonsbeløpet skal tilsvare reelt tapte inntekter, og at beløpet utbetales hver måned.

Den Norske Kreftforening, Flyktningerådet, Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke, Nasjonalforeningen for folkehelse, Norges Blindforbund, Norsk Folkehjelp og Redd Barna (7 H) mener at den foreslåtte overgangsordningen vil slå tilfeldig ut for en rekke formål siden det benyttes ulik praksis tilknyttet oppstillingstillatelsenes varighet. De viser til at det vil bli tilfeldig hvilke formål som får beholde sine tillatelser etter den 1. januar 2005 og de som får beholde sine tillatelser lengst inn i overgangsperioden vil få vesentlig større økonomisk gevinst enn de formål som må forholde seg til departementets kompensasjon basert på 2001-nivå.

Norsk Lotteridrift ASA (NLD) og Norsk Lotteri- og Automatbransje Forbund (NOAF) mener det vil være tilfeldig hvilke formål og entreprenører som pr. 1. november 2002 var i besittelse av langvarige tillatelser og som vil være sikret inntekter i 2004/2005. NOAF mener også at forslaget vil slå vilkårlig ut mht. hvilke entreprenører som forsvart kan opprettholde automater i overgangsperioden fra 2004 til 2006.

Norges Idrettsforbund og Olympiske Komite (NOK) mener prinsipielt at de beløpsmessige garantiene som gis, bør basere seg på siste år før omleggingen d.v.s. 2003. NOK mener videre at tillatelsene bør kunne løpe ut i 2005, da dette vil gi Norsk Tipping AS mer tid til å skaffe det nødvendige antall automater og til å utvikle sitt system. NOK uttaler videre at det er en forutsetning at de nye bestemmelsene ikke innskrenker idrettens muligheter til selv å definere overgangsordninger internt i idretten også utover 31. desember 2005 om idretten skulle finne det nødvendig.

Norsk Tipping AS (NT) forutsetter at forslaget iverksettes etter planen 1. januar 2004 med en overgangsperiode frem til 31. desember 2005. NT påpeker at eventuelle endringer i tidsplanen kan få store konsekvenser for automatselskapets etablering og økonomi.

Departementets vurdering

Det legges til grunn at kompensasjonen for inntektsbortfallet til organisasjonene i overgangsperioden skal være frie midler som tildeles på bakgrunn av antall automater organisasjonene hadde oppstilt i 2002 og størrelsen på automatinntektene i 2001 (917 mill kr + 16 mill kr til Røde Kors = 933 mill kr). Det forutsettes at kompensasjonsordningen i minst mulig grad medfører endringer i forhold til dagens fordeling av automatinntekter. Det legges videre til grunn at tildeling av kompensasjon skal gis etter søknad fra den enkelte organisasjon og på grunnlag av dokumentasjon. Departementet mener Lotteritilsynet bør ha ansvar for forvaltning av kompensasjonsordningen. Lotteritilsynet administrerer det nasjonale lotteriregisteret som blant annet viser hvilke organisasjoner som har oppstilt automater og hvor mange automater hver organisasjon har.

Departementet forutsetter at vekst i omsetning og fordeling til formål i perioden frem til 2005 ikke skal kompenseres, og at det ikke blir behov for kompensasjon i 2004. Det forutsettes videre at de nærmere vilkår for tildeling av kompensasjonen i overgangsperioden fastsettes i en egen forskrift. Forslag til slik forskrift vil kunne sendes på høring innen utgangen av august 2003, forutsatt at Stortingets vedtak foreligger.

Departementet legger til grunn at kompensasjoner i overgangsperioden baseres på faktiske dokumenterte inntekter for 2001. Organisasjonene kan da etter søknad og dokumentasjon av faktiske inntekter i 2001 få kompensert bortfall av inntekter fra automatene. Det må imidlertid påregnes at prinsippene for regnskapsførsel i de organisasjoner som søker kompensasjon varierer noe, slik at det kan oppstå tvil om kompensasjonsgrunnlaget. Lotteritilsynet har nylig sendt ut retningslinjer for føring av slike inntekter. En mulighet vil derfor være at automatinntekten for 2002 legges til grunn i søknaden og at kompensasjonsbeløpet deretter justeres forholdsvis for samtlige organisasjoner i forhold til samlet overskudd i 2001 (933 mill kr). Eventuelt kan entreprenørene pålegges meldingsplikt til Lotteritilsynet vedrørende formålstildelingen i 2001.

Det var i 2002 ca. 2000 organisasjoner som hadde fått godkjenning av Lotteritilsynet og hadde oppstilt automater. Det må antas at søknadsmengden for kompensasjonsordningen vil måtte omfatte et tilnærmet like stort antall organisasjoner. Saksbehandling og utbetaling vil derfor kreve en del ressurser av Lotteritilsynet. På grunn av de endringer i Lotteritilsynets forvaltningsoppgaver vedrørende automater som enerettsforslaget innebærer, antas det at saksbehandling i tilknytning til kompensasjonsordningen vil kunne skje uten endringer i Lot-

teritilsynets budsjetttrammer. I forbindelse med utarbeidelse av en midlertidig forskrift om kompensasjonsordningen vil det imidlertid kunne vurderes om Lotteritilsynets vedtak i slike saker bør unntas fra klagerett etter forvaltningsloven. Overføringen av kompensasjonene vil kunne skje i form av et engangsbeløp eller i halvårslige eller kvartalsvise rater.

4.6.2 Ny tippenøkkel og fordelingsmodell fra 2006

Departementets høringsforslag 25.oktober 2002

Etter at § 10 i pengespilloven ble endret i 2002 fordeles det samlede overskuddet fra Norsk Tippings spill fra 1. januar 2005 likt mellom idrett- og kulturformål. Den foreslåtte enerettsmodellen innebærer at samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra 1. januar 2006 også blir overskuddsmottakere fra Norsk Tippings spilleoverskudd sammen med idrett og kultur, dvs som et tredje overskuddsformål. Overskuddet fra automatdriften vil således på like linje med overskudd fra selskapets øvrige spill (Lotto, Tipping, Flax etc) inngå som en del av det samlede overskudd fra spilleselskapet til fordeling til lovbestemte formål etter ny fordelingsnøkkel.

For idretten innebærer departementets forslag at andelen av spilleoverskuddet fra Norsk Tipping AS slås sammen med idrettens andel av automatoverskuddet slik at ny fordelingsnøkkel beregnes ut fra det. Det forutsettes at den andel av idrettens framtidig spilleoverskudd som tilsvarende automatoverskuddet skal fordeles til idrettslag og foreninger som har idrett som hovedaktivitet.

Det nye overskuddsformålet til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner gis en andel av Norsk Tippings samlede overskudd tilsvarende automatoverskuddets andel av Norsk Tippings overskudd for 2001, dvs. tilnærmet 18 %. Innenfor denne andel foreslås det at de tre organisasjoner som i dag driver sin egen automatvirksomhet (Norges Røde Kors, Redningsselskapet og Norges Handikapforbund) sikres en øremerket andel (frie midler) tilsvarende disse organisasjonenes andel av automatoverskuddet i 2001. Disse tre organisasjonene har foretatt egne investeringer i operatørvirksomhet av automater og personell, og vil få betydelige kostnader knyttet til avviklingen av automatvirksomheten. Disse bør derfor sikres en mest mulig stabil inntektssituasjon i forbindelse med innføringen av en enerettsmodell. Norges Røde Kors og Redningsselskapet har historisk sett basert stadig økende andeler av sin inntekt på automatvirksomhet og er i en særposisjon med tradisjoner tilbake til hhv. 1930- og 1960-tallet. Den øremerkede ande-

len til de tre organisasjonene fordeles som frie midler. For de øvrige organisasjonene er automatinntekter kommet som en tilleggsinntekt etter lovendringen i 1995. Disse bør også sikres stabilitet i sin inntektsutvikling. Den resterende del av det nye overskuddsformålet til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner etter at Røde Kors, Redningsselskapet og Norges Handikapforbunds tildelinger er trukket i fra, foreslås fordelt som frie midler (grunnstøtte), etter nærmere retningslinjer fastsatt i forskrift.

Høringsinstansenes merknader

Norges Røde Kors (RK) uttaler at ved å benytte 2001 tall i stedet for 2002 tall for beregningen av andel til tippenøkkel, kommer de humanitære og samfunnsnyttige organisasjonene dårligere ut i forhold til idrettsformål og kulturformål, fordi inntekten fra automatene har økt relativt mer enn inntektene for Norsk Tipping i 2002. RK mener derfor at det er naturlig å øke den andelen av tippenøkkel som øremerkes til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner fra 17 til minimum 20 prosent. Dette vil gi en økning som kan benyttes til fordeling av midler etter søknad til de organisasjonene som i dag av ulike grunner ikke har inntekter fra automater. RK forutsetter at de organisasjoner som selv driver sin egen operatørvirksomhet og som har foretatt egne investeringer både i automater og personell, sikres en øremerket andel av frie midler tilsvarende den andel disse organisasjonene hadde i 2001.

Redningsselskapet uttaler også at det bør gis garantier for at tippeoverskuddet opprettholdes minst på dagens nivå inkludert innspilling fra automaterne, og at det bør vurderes å øke andelen til de samfunnsnyttige og humanitære organisasjonen fra 17 % til 20 % av det totale tippeoverskuddet.

Norges Handikapforbund (NHF) uttaler at dersom departementets forslag skulle få tilslutning i Stortinget, finner det det helt påkrevet og rettferdig at de tre organisasjonene med egen automatdrift må ha krav på en særlig kompensasjon i forhold til de øvrige formålene. NHF mener imidlertid at regnskapsåret 2002 skal legges til grunn, slik at de involverte får like forutsetninger til å sette opp resultatregnskapene etter samme mal og prinsipper.

Den Norske Kreftforening, Flyktningerådet, Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke, Nasjonalforeningen for folkehelse, Norges Blindeforening, Norsk Folkehjelp og Redd Barna (7 H) mener at de 7 formålene har en like selvfølgelig rett til en fast andel av tippenøkkel som Norges Røde Kors, Redningsselskapet og Handikapforbundet. De uttaler at den foreslåtte begrunnelsen for forskjellsbehand-

ling er både diskriminerende og urettferdig, og foreslår følgende fordeling av tippenøkkelen dersom enerettsmodellen vedtas:

«Fordelingsprosenten til de humanitære og samfunnsnyttige økes fra 17 til 20 prosent (= en økning på 111 millioner kroner). Fordelingen av inntektene (880 + 111 = 991 millioner kroner) fordeles gjennom 3 potter:

Pott 1: Idrettens automatmidler samles og legges inn i den totale overføringen til norsk idrett. (= 300 millioner kroner)

Pott 2: De 10 humanitære organisasjonene i 10H gis en øremerket andel av midlene tilsvarende de respektive organisasjonenes inntekter i 2001 (= 491,5 millioner kroner) pluss et utjevningstillegg på 62 millioner kroner.

Pott 3 Midlene fra de andre organisasjonene som i dag henter inntekter fra automater (88,5 millioner kroner) samt de resterende fra økningen på tippenøkkelen (49 millioner kroner) samles i en pott (137,5 millioner kroner) og fordeles som frie midler.»

Norsk Forening For Pengespillproblematikk (NFP) uttaler at det er urettferdig å permanent honorere de organisasjoner som har opptrådt aggressivt på automatmarkedet. NFP mener forslaget synes å permanent ville utelate fra den statlige støtteordningen de organisasjonene som av etiske grunner har holdt seg unna automater, og uttaler videre at en full kompensasjon til de som har hatt store automatinntekter vil sementere store urettferdigheter i organisasjons-Norge.

Kirkens Nødhjelp, Kirkens Bymisjon, Blå Kors Norge, Rusfeltets Samarbeidsorgan, Det Hvite Bånd, IOGT i Norge, Frelsesarmeen, Den Norske Misjonsalliansen, Det Norske Misjonsselskap, Normisjon, Kirkens SOS i Norge og Kirkens Sosialtjeneste uttaler at det etter overgangsperioden ikke må drives forskjellsbehandling av frivillige organisasjoner mht. midler fra Norsk Tippings overskudd. Etter dette bør de tildeles midler på linje med øvrige frivillige organisasjoner. De mener videre at dette også bør gjelde de organisasjonene som kom inn i markedet etter lovendringen i 1995, og at disse bør likestilles med alle andre humanitære organisasjoner, også i overgangsperioden.

Plan Norge mener forslaget legger opp til en fordeling av overskuddet, ikke bare mellom aktørene som allerede er inne i automatmarkedet, men også mellom dem som er innenfor markedet og dem som av forskjellige årsaker er på utsiden. Plan Norge mener at alle organisasjoner må komme inn under den nye fordelingsnøkkelen for tippemidlene. Plan Norge er av den oppfatning av 25% av overskuddet bør tilfalle humanitære/frivillige organisa-

sjoner. De mener videre at fordelingen bør legges til et Fordelingsutvalg.

Østnorsk Kompetansesenter uttaler at de er meget fornøyd med en avsetning av midler til forskning, informasjon, forebygging og behandling. Det uttaler videre at det vil være behov for midler til dette arbeidet tidligere, og foreslår derfor at det avsettes midler fra 2003.

Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at fordelingen til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner bør skje etter søknad fra den enkelte organisasjon, og at retningslinjene for tildeling bør utformes i en særskilt forskrift. Tildelingen bør være frie midler som ikke knyttes opp til særskilt aktivitet i organisasjonen. Basert på ny dokumentasjon har departementet, som endringer i premissgrunnlaget i forhold til høringsbrevet, lagt til grunn at automatoverskuddet i 2001 utgjorde 917 mill. kroner (ikke 880), at Røde Kors mottok et overskudd fra automatvirksomhet på 216. mill. kroner (ikke 200), og at Idretten samlet mottok 314 mill. kroner (ikke 300) samme år. 933 mill. kroner er dermed brukt som kompensasjonsgrunnlag. Departementet vil understreke den samfunnsmessige betydningen av det arbeid som utføres av de organisasjoner som i dag mottar midler fra automatvirksomheten. Det legges derfor til grunn at det i denne omgang ikke bør tas sikte på en vesentlig endring i fordelingen av automatinntekter slik de har utviklet seg fram til 2001, men at det på sikt bør vurderes en omfordeling i lys av veksten i Norsk Tippings samlede spilleoverskudd.

Som i høringsbrevet legges det til grunn at de tre organisasjonene, Norges Røde Kors, Rednings-selskapet og Norges Handikapforbund, som i dag driver sine egne automater, bør ha en fast andel av spilleoverskuddet for å sikre inntektsutviklingen. Disse tre organisasjonene har foretatt egne investeringer i operatørvirksomhet av automater og personell, og bør derfor sikres en mest mulig stabil inntektssituasjon i forbindelse med innføringen av enerettsmodellen. Norges Røde Kors og Redningsselskapet har i siste halvdel av 1900-tallet basert stadig økende andeler av sin inntekt på automatvirksomhet, og er også av denne grunn i en særposisjon.

Basert på ovennevnte foreslår departementet følgende fordeling av Norsk Tipping spilleoverskudd fra 2006 (Beløpsanslaget i parantes er basert på 2001-tall):

Tabell 4.1

(% (mill kr))

	Tippenøkkel fra 2006	(andel fra aut.)
Idrett	45,5 % (1601,5 (314 fra aut))	
Kultur	36,5 % (1287,5)	
Samf./hum	18 % (933 minus 314)	
hvorav:		
Norges Røde Kors		35 % (216)
Redningsselskapet		21 % (133)
Norges Handikapforbund		3 % (20)
Andre		41 % (250)
Totalt	100 % (3508)	100 % (619)

Et alternativ vil imidlertid kunne være at alle de 10 største humanitære organisasjonene får tildelt en fast andel av tippenøkkel. Dette vil gi følgende fordelingsnøkkel:

Tabell 4.2

	mill kr	%
Røde Kors	216	34,9
Redningsselskapet	133	21,5
Handikapforbundet	20	3,2
Kreftforeningen	67	10,8
LHL	14	2,3
Blindeforbundet	13	2,1
Flyktningerådet	10	1,6
Redd Barna	14	2,3
Norsk Folkehjelp	15	2,4
Nasjonalforeningen for folkehelsen	7	1,1
Sum	509	82,2
Øvrige	110	17,8
Total	619	100,0

Som et hovedvilkår bør imidlertid tildelingen forbeholdes landsdekkende samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som er godkjent av Lotteritilsynet ihht. til lotteriloven § 4b. Dette er likevel ikke til hinder for at regionale og lokale organisasjoner også skal kunne motta slike midler. Utbetalingen til overskuddsmottakerne vil kunne skje hvert kvartal.

Etter departementets vurdering bør tildelingen til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner skje årlig etter vedtak i en egen nemnd og med Lotteritilsynet som saksforberedende sekretariat. Det bør vurderes nærmere i hvilken grad nemndas vedtak skal være gjenstand for klageadgang.

Departementet foreslår også det inntas en særskilt hjemmel i pengespilloven § 10 for å avsette en

årlige andel på inntil 0,5 % av spilleoverskuddet til forskning, informasjon, forebygging og behandling i forhold til spilleavhengighet. Den årlige andelen fastsettes etter vedtak av Kongen.

Den delen av idrettens framtidige spilleoverskudd som tilsvare automatoverskuddet skal gå til aktivitet for barn og ungdom på lokalt nivå. Departementet vil etter samråd med berørte parter vurdere innretningen på tildelingen av midlene.

4.7 Konsekvenser i forhold til andre pengespill og lotterier

Norsk Tippings nye posisjon som den største markedsaktør vil styrke selskapets rolle som sektorpolitisk instrument for myndighetene. Dette vil gjøre det enklere å vurdere de forskjellige spilleformene opp mot hverandre med hensyn til inntjeningspotensial og samfunnsmessige konsekvenser. Statlig eierskap vil styrke kontrollen og gjøre det lettere å foreta nødvendige regulatoriske grep i markedet ved behov.

Forslaget om enerett for Norsk Tipping vil ikke direkte berøre spillene i regi av Norsk Rikstoto.

Bingo

Bingoautomater er etter sin funksjonsmåte å anses som gevinstautomater, men tilbyr kun bingolignende spill og kan bare oppstilles i bingolokaler. Forslaget om enerett for Norsk Tipping vil innebære at bingoautomatene må fjernes.

Bingoautomater står ofte for en vesentlig del av inntektene i et bingolokale. Departementet ønsker å ivareta bingo som spillform blant annet ut fra hensynet til de mange små og lokale organisasjoner som mottar slike spillinntekter. I forbindelse med den pågående revisjon av reglene for bingo tar departementet sikte på at det åpnes for en utvikling

og rasjonalisering av de tradisjonelle hovedspillene. En vil vurdere større fleksibilitet i reglene for de såkalte sidespillene, som i stor grad vil kunne kompensere for bortfallet av inntektene fra bingoautomater. Dette arbeidet vil skje i dialog med de berørte aktører. Det er også grunn til å understreke at forslaget om enerett for Norsk Tipping innebærer at gevinstautomater vil kunne utplasseres i bingolokaler og at dette vil gi inntekter til driften av lokalet.

Departementet viser også til Lotteritilsynets arbeid med justering av praksis i forhold til regnskapsplikten etter lotteriloven, jf. nærmere under pkt 5.2.

Tivoli

I forbindelse med tradisjonell tivolvirksomhet avholdes det lotteri i form av mindre lykkespill og ved oppstilling av varegevinstautomater. Etter at det ble innført 18 års grense for spill på gevinstautomater med pengegevinster er disse fjernet fra de fleste tivoliene.

Departementets forslag vil således ikke ha noen betydning for tivolibransjen. Bransjens drift av varegevinstautomater vil heller ikke bli berørt i det det er foreslått at slike automater bare kan stå oppstilt på omreisende tivoli.

Landslotteriene og andre regionale/lokale lotterier

Forslaget om enerettsmodell vil ikke direkte berøre inntektsmulighetene for disse lotteriene.

Underholdningsautomater defineres ikke som lotteri, men bestemmelsene om oppstillingstillatelse i lotteriloven er gjort gjeldene for disse automatene.

Departementet har ikke foreslått endringer for oppstilling av underholdningsautomater, og de kan fortsatt drives som privat næringsvirksomhet. Forslaget om enerett for Norsk Tipping vil således ikke berøre underholdningsautomater.

5 Andre endringer i regelverket for pengespill og lotterier

5.1 Presisering av formålet med lotteri- og pengespilllovgivningen

En klar og uttrykkelig formulering av formålet med et lovvedtak vil normalt kunne medvirke til en stabil og enhetlig forståelse av siktemålet med loven både i forhold til offentlige myndigheter og i forhold til andre berørte aktører. Utviklingen de senere år har gitt en stadig større omsetning av pengespill, samtidig som stadig flere aktører er involvert i omsetningen. Den teknologiske utvikling åpner for nye spilltyper og har åpnet for tilbud av pengespill på tvers av landegrensene i større grad en tidligere. Disse utviklingstrekk skaper et behov for en enhetlig og klar forståelse av formålet med lotteri- og pengespilllovgivningen. Det foreslås derfor uttrykkelige formålsbestemmelser inntatt i lotteriloven og pengespilloven.

I St.meld. nr. 2 (1990–1991) er det lagt til grunn at hovedfundamentet i den statlige spille- og lotteripolitikken fortsatt skal være de offentlig kontrollerte pengespill, og det er uttalt at Regjeringen ikke vil åpne for en liberalisering av spill med penger som medfører en generell alminneliggjøring av alle typer pengespill. Dette er også i den nåværende regjeringens politikk.

Den totale omsetningen på pengespill i 2001 i Norge var nærmere 23 mrd. kroner. Hver nordmann spilte i 2001 for ca. 5 000 kr. Samtidig er det anslått at nordmenn i 2001 spilte for 600 mill. kroner på utenlandske pengespill. Tallene for 2002 viser betydelig økning, jf. omtaler under avsnitt 3.2.2 og 3.2.3.

Departementet og Lotteritilsynet har den siste tiden fått en rekke henvendelser om nye lotterikonsepter. Henvendelsene dreier seg oftest om ulike former for internettspill/SMS-spill, men også større nasjonale lotterier med høye gevinster og omsetningsrammer utover reglene som gjelder i dag i lotteriloven. Denne form for lotteri er også ønsket fra TV-stasjoner som vil tilrettelegge det hele som underholdning via eteren. I påvente av en samlet stortingsbehandling av spill- og lotteriområdet, er det ikke tatt stilling til innføring av slike nye former for pengespill.

Departementet mener at omsetningen på lotteri- og pengespill ikke bør økes ut over dagens nivå.

Samtidig fremstår omsetningen i Norge på utenlandske pengespill på Internett som en omsetningslekkasje i forhold til norske pengespill, herunder som en konkurrent til norske organisasjoners inntektsmuligheter fra pengespill. Som motvekt til denne utviklingen bør det etter departementets mening åpnes opp for å følge utviklingen innen nye former for pengespill også i Norge. Først og fremst vil dette gjelde pengespill på elektroniske plattformer som Internett m.v. Departementet vil evaluere igangsatte prøveprosjekter og på bakgrunn av dette vurdere å legge til rette for spill på Internett og andre elektroniske kanaler jf. pkt. 3.2.3. Samtidig, av hensyn til ønsket om en mer styrt utvikling av omsetningen på pengespill og av hensyn til en samfunnsmessig forsvarlig fordeling av inntektsmulighetene fra pengespill, mener departementet at det bør utvises forsiktighet med å åpne opp for nye former for nasjonale pengespill.

5.2 Hvem bør få tilgang på inntekter fra pengespill og lotterier

De tre lover som i dag hjemler pengespill er ikke basert på en samordnet vurdering av hvem som bør få tilgang på inntekter fra norske pengespill. Justiskomiteen ba i Innst. O. nr. 33 (1999–2000)

«...Regjeringen legge fram et forslag om hvordan man i framtiden skal dele dette markedet mellom private og statlige spill og organisasjoner.»

Stortinget vedtok våren 2002 i forbindelse med behandlingen av Dok. 8:16 (2001–2002) Fordeling av tippesnøkkelen, jf. Innst. O. nr. 44 (2001–2002) den framtidige fordeling av spilleoverskuddet fra Norsk Tipping med en halvdel til idrettsformål og en halvdel til kulturformål fra 2005. Ut over den endring som foreslås i foreliggende proposisjon, anser departementet dette spørsmål som avklart hva angår spillemidler fra Norsk Tipping.

Det legges ikke opp til noen endring i overskuddsanvendelsen for Norsk Rikstotos spill.

Spørsmålet om hvem som skal få inntekter fra pengespill og lotterier når det gjelder de private lotterier reiser to hovedproblemstillinger: For det

første hvem som skal få tillatelse til å avholde pengespill og lotterier. For det andre hvordan inntektene bør fordeles mellom de formål som skal tilgode- ses gjennom slik virksomhet. I tillegg kan det reises spørsmål om hvordan en best kan sikre at inntekter fra pengespill og lotterier i størst mulig grad kommer de samfunnsnyttige og humanitære formål til gode, og ikke tilfaller profesjonelle medhjelpere i større grad enn nødvendig.

Gjeldende rett

Etter lotteriloven § 5 er hovedregelen at lotteri bare kan avholdes til inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål. Tillatelse gis til landsdekkende, regionale eller lokale organisasjoner eller foreninger som i sin virksomhet ivaretar et humanitært eller samfunnsnyttig formål innenfor det området lotteriet foregår, jf. lotteriloven § 6 annet ledd, første punktum.

Begrepet humanitært formål har i praksis bydd på få avgrensingsproblemer. Det ligger i begrepet at inntektene skal gå til hjelpevirksomhet av ulik art, som f.eks. redningsarbeid og nødhjelp i inn- og utland.

Begrepet samfunnsnyttig gir mulighet for en vid fortolkning. I forarbeider og praksis etter lotteriloven har det utviklet seg visse retningslinjer for hvilke formål som anses samfunnsnyttige etter lotteriloven. Følgende hensyn er lagt til grunn i praktiseringen av loven:

- Organisasjoner eller foreninger som ivaretar privatøkonomiske tiltak eller har et kommersielt tilsnitt, blir ikke regnet for å ivareta et samfunnsnyttig formål etter lotteriloven. Det gis ikke lotteritillatelse til f.eks. lotteri til inntekt for en bedrift, selv om bedriften trues av konkurs med bl.a tap av arbeidsplasser og skatteinntekter til følge. Det gis heller ikke tillatelse til foreninger, organisasjoner eller sammenslutninger som har ivaretagelse av medlemmenes økonomiske interesser som formål som f.eks. næringslivsorganisasjoner som NHO og LO.
- Typiske offentlige oppgaver som bygging og vedlikehold og drift av barnehager, skoler, sykehus, aldershjem, rehabiliteringssentre, kirker m.m. blir heller ikke regnet som samfunnsnyttige formål. Etter fast praksis regnes heller ikke drift av slike bygninger eller anlegg som samfunnsnyttige etter lotteriloven. Det er vanligvis heller ikke adgang til å finansiere erverv av grunn til offentlige formål eller rekreasjonsområder som hestehager, naturiststrender e.l. med lotteriinntekter. Det er likevel blitt gitt lotteritillatelse til inntekt for spesielle anskaffelser
- f.eks. instrumenter, utstyr eller utsmykning til sykehus, syke- og aldershjem, kirker, skoler og barnehager o.l. Våren 2002 ble det foretatt en endring i praksis slik at private skoler likevel kan gis lotteritillatelse. Bakgrunnen for dette var et ønske om å bedre finansieringsmulighetene for slik virksomhet som ofte gir ungdom et alternativt utdanningstilbud i forhold til det offentlige skoler kan tilby.
- Hobby- og fritidsforeninger for voksne blir som hovedregel ikke ansett som samfunnsnyttig virksomhet etter lotteriloven. Bridgeklubber, sjakkklubber, småbåtforeninger, modelljernbaner, hundeklubber, katterklubber o.l. faller dermed utenfor ut fra den tanke at voksen mennesker selv skal finansiere sine fritidsaktiviteter. Det er likevel gjort unntak for virksomheter som er til nytte eller har en sosial eller samfunnsmessig betydning av et visst omfang for andre enn medlemmene, slik at det i visse tilfeller er gitt lotteritillatelse til for eksempel lavinehundklubber og musikkorps med kun voksne medlemmer. Hobby- og fritidsforeninger for barn og unge får normalt lotteritillatelse fordi barn og unge vanligvis ikke har økonomisk evne til å betale selv for å sikre seg et variert fritidstilbud.
- De fleste idrettslag anses som samfunnsnyttig virksomhet etter lotteriloven, uten hensyn til om aktiviteten også omfatter voksne. Etter praksis faller likevel idrettslag som bare driver idrett på elitenivå eller bare for voksne utenfor. Det samme gjelder for bedriftsidrettslag. Begrunnelsen er at slike idrettslag ikke har alminnelig medlemsadgang og at inntektene vil gå til en lukket krets av personer.
- I vurderingen av om det skal gis tillatelse til å avholde lotteri kan det tas hensyn til en samfunnsmessig forsvarlig fordeling av mulighetene for inntekter fra lotterivirksomheten, jf. lotteriloven § 6 tredje ledd. I kommentarene til § 6 tredje ledd i Ot.prp. nr. 58 (1993–94) fremgår det at *«tillatelsesmyndigheten ut fra markeds- og konkurransehensyn kan foreta en nærmere regulering m.h.t. hvilke foreninger og organisasjoner som skal gis lotteritillatelse.»*... «... ved avgjørelsen om lotteritillatelse skal nektes, eventuelt tillates med en begrenset omsetningsramme, vil foreningens størrelse – herunder behovene hos den gruppe som skal understøttes gjennom lotteriinntekter – kunne stå sentralt.»
- Lotterilovgivningen åpner i dag også for at visse lotteri kan avholdes uten tillatelse. Dette gjelder såkalte basarer hvor trekning foregår i nærvær av loddkjøper og i umiddelbar tilknytning til

loddosalget, og fra 1.1.2001 for tradisjonelle forhåndstrukne og etterhåndstrukne lotterier hvor omsetningen ikke overstiger 100.000,- kroner. Etter dagens lovgivning gjelder imidlertid forutsetningen om at lotteriet bare kan avholdes til inntekt for samfunnsnyttige eller humanitære formål også for disse lotteriene.

Med utgangspunkt i ovennevnte praksis har Lotteritilsynet ved utgangen av januar 2003 foretatt en registrering og godkjenning av i alt 4 341 organisasjoner som kan avholde lotteri som krever tillatelse. I tillegg kommer visse lokale lag og foreninger som godkjennes og registreres av politiet for bingovirksomhet som drives for egen regning og risiko.

Departementets ekspertgruppe mener at en utvidelse av lotterimarkedet i større grad vil sikre mangfoldet i organisasjonslivet, særlig på mindre steder. En utvidelse kan likevel føre til økt konkurranse mellom de ulike lotteriverdige organisasjonene i lotterimarkedet. For å sikre mangfoldet i organisasjonssamfunnet tilrår Ekspertgruppen at adgangen til å arrangere smålotterier/meldingslotteri, d.v.s tradisjonelle forhånds- og etterhåndstrukne lotteri med omsetning inntil kroner 100 000,- bør utvides. Blant annet bør diverse lokale og regionale voksenaktiviteter som sangkor, musikkorps, teater, kulturminnevern, drift av grendehus uten kommersielle tilsnitt få tilgang på lotteriinntekter. Ekspertgruppen tilrår at omsetningsrammen for lotterier med meldingsplikt blir økt til 150 000,- kroner.

Departementets vurdering

Departementet er enig med Ekspertgruppen i at kretsen av organisasjoner og foreninger som får avholde smålotterier bør kunne utvides, blant annet for å sikre mangfoldet i organisasjonslivet. Departementet tar også sikte på at beløpstaket for smålotterier heves til 150 000 kroner. Kravet om et humanitært eller samfunnsnyttig formål vil fortsatt gjelde for disse lotteriene, men departementet legger opp til at det i forskrift åpnes for at lokale og regionale voksenaktiviteter som sangkor, musikkorps, teater, kulturminnevern, drift av grendehus og lignende får adgang til å avholde slike lotteri som nevnt i endringsforslagets § 7 bokstav b). Det bør imidlertid fortsatt være et vilkår også for disse lotterier at inntekten ikke går til kommersielt basert virksomhet eller til finansiering av offentlige oppgaver.

Samtidig foreslår departementet at basarer, ikke lenger skal være forbeholdt samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner, men fritt kan avholdes uten tillatelse. Slike lotterier gir normalt en begrenset omsetning. Departementet anser det ikke

problematisk at det i forhold til slike lotterier overlates til loddkjøper å vurdere om lotteriet avholdes på en betryggende måte, og om lotteriet avholdes til inntekt for et støtteverdig formål. Endringen vil innebære en praktisk forenkling, og betyr blant annet at barnehager og skoleklasser vil kunne avholde kakelotterier uten at dette skjer i strid med lotterilovgivningen.

Lotteritilsynet tar for øvrig sikte på en snarlig justering av praksis som vil gi lettelse i regnskapsplikten etter lotteriloven. Endringen vil innebære at organisasjoner med lotteriinntekter under 100 000,- kroner pr. år, etter søknad vil kunne få dispensasjon fra regnskaps- og revisjonsplikten etter lotteriloven § 4 f.

5.3 Særlig om spill på skip

5.3.1 Gjeldende rett

Spørsmålet om lotteri om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn er tidligere drøftet i forbindelse med lotterilovutvalgets innstilling, jf. NOU 1988: 14 Ny lotterilov. Utvalget konkluderte med at lotteriloven som utgangspunkt bør gjelde for slike skip, men at hensynet til norsk skipsfarts konkurransevilkår burde åpne for unntak fra lovens regler. Utvalget mente bl.a. at rulett og bingo med beskjedne pengepremier burde tillates og at lykkespill og lotterier burde kunne drives til inntekt for skipet selv og uten at det ble innhentet tillatelse. Justisdepartementet sluttet seg til utvalgets innstilling på dette punkt, jf. Ot. prp. nr. 58 (1993–94). Justiskomiteen støttet departementets holdning, jf. Innst.O. nr. 9 (1994–95).

I forbindelse med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 84 (1998–99), uttaler et flertall i justiskomiteen i Innst. O. nr. 33 (1999–2000) at det bør fastsettes forskrifter som gir adgang til lotteri på norske skip i rute mellom Norge og utlandet. Komiteflertallet uttaler blant annet at

«utgangspunktet må være slik at konkurranse-situasjonen ikke skal bli forverret i forhold til utenlandske rederier som har spilevirkosomhet om bord. Flertallet mener den nye loven skal gi uttrykk for at norske fergeselskaper skal ha dette som et tilbud som bidrar til å opprettholde dagens rutestruktur.»

I forlengelsen av Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 84 (1998–99) og Ot.prp. nr. 49 (1999–2000) ble det på denne bakgrunn gitt en midlertidig forskrift av 15. desember 2000 nr. 1336 om *lotterivirkosomhet om bord på norske skip i rute mellom*

norsk og utenlands havn. Forskriften gir unntak fra enkelte av bestemmelsene i lotteriloven ut 2003, slik at lotteritilbudet på de aktuelle skip inntil videre kan opprettholdes som før. I Ot.prp. nr. 49 (1999–2000) forutsettes det at spørsmålet om den framtidige reguleringen av pengespill ombord på slike skip vurderes på nytt i lys av en samlede gjennomgang av spill og lotterier.

Lotterivirksomhet som omfattes av den aktuelle forskriften tilbys i dag av rederiene Color Line og Fjord Line. Omsetningstall innsendt til Lotteritilsynet for 2001 viser følgende:

Color Line:

- Gevinstautomater ca 415 mill kroner i omsetning
- Kasinolignende spill ca 36,5 mill. kroner i omsetning

Fjord Line:

- Gevinstautomater ca 12,3 mill. kroner i omsetning
- Kasinolignende spill ca 4,2 mill. kroner i omsetning

5.3.2 Forholdet til Danmark og Sverige

I Danmark er det ikke tillatt å tilby kasinospill på danske skip. Utenlandsk skip kan heller ikke tilby pengespill når de ligger i dansk havn. Det er i dag ikke oppstilt gevinstautomater ombord i danske skip, men dette er ikke forbudt etter dansk rett.

Ihht. til konvensjon med Finland kan svenske skip i rute mellom Sverige og Finland ha lotterier ombord. Ombord på svenske skip i rute mellom Sverige og andre land tillates ikke slike spilltilbud. Svensk rett regulerer imidlertid ikke spill/lotteri om bord i svenske skip som går i rute mellom utenlandske havner. Det svenske rederiet Stena Line har derfor pengespilltilbud om bord i sine skip i rute mellom Danmark og Norge.

5.3.3 Behovet for nye regler

Med hjemmel i dagens midlertidige forskrift om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlands havn kan berørte ferjerederi avholde lotteri uten godkjenning av spille- og gevinstregler eller kontroll av automater og andre trekningsinnretninger. Ombord på disse skipene tilbys også pengespill som black-jack og rulett, som ikke lovlig kan avholdes på land.

Etter departementets vurdering taler flere forhold for at det gjennomføres endringer som bringer regelverket for skip mer i samsvar med det som gjelder for lotteri på land. Utgangspunktet i Norge er at pengespill og lotterier skal gi inntekter til ide-

elle formål. Det er derfor naturlig at samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner også får en andel av overskuddet fra lotterivirksomhet om bord i de aktuelle skipene. Videre anser departementet det ønskelig at regelverk og spilleregler for de spill som tilbys ombord er tilpasset regelverket på land, blant annet mht. til tekniske krav, og gevinst- og innskuddsgrenser. Dersom det i framtiden fortsatt skal gis tillatelse til slik spillevirksomhet vil det også være nødvendig med en bedre oversikt over og kontroll med de spill som tilbys. Også konkurransehensynet i forhold til lotteritilbudet på land tilsier en harmonisering av gjeldende regler. Departementet tar derfor sikte på at det gjennomføres en harmonisering av de alminnelige regler for lotterier på land og forskriften om spill på norske skip m.v. I samsvar med departementets forslag under kap. 4 innebærer dette at Norsk Tipping overtar ansvaret for driften av automatene fra 1.1.2006.

5.3.4 Økonomiske konsekvenser

Det er ikke opplyst hvor stor andel av overskuddet fra automatvirksomheten i de to rederier som i dag går til drift av automatene. Det understrekes imidlertid at en harmonisering med reglene på land vil medføre en ikke uvesentlig reduksjon av dagens gevinstgrenser. Dette kan redusere omsetningen i automatene. På den annen side vil en nedbygging av det øvrige spilltilbudet ombord (black-jack og rulett) kunne motvirke dette noe.

De berørte rederier har ikke ønsket å oppgi hvor stor andel av inntektene som rederiene mottar fra de operatørselskap som driver virksomheten om bord. Dersom det med utgangspunkt i de tilgjengelige tall legges til grunn at rederiene i dag mottar ca 50 % av overskuddet fra automatene vil en endring av reglene som skissert over innebære et direkte inntektstap for rederiene (medregnet inntektene fra andre pengespill enn automater) på ca 15–20 mill. kroner pr år.

Departementet tar sikte på at den midlertidige forskriften forlenges ut 2005, og at et harmonisert regelverk med en overgangsperiode på 1 år (2005) trer i kraft fra 1.1.2006. Forutsatt Stortingets tilslutning vil forslaget bli sendt på høring i forbindelse med at forslag om overgangsregler og forlengelse av gjeldende forskrift sendes på høring høsten 2003.

5.4 Særlig om spilleavhengighet

I tillegg til den iverksatte kartlegging av spilleavhengighet, vil departementet i løpet av våren 2003

etablere en egen døgnkontinuerlig kontakttelefon for spørsmål vedrørende spilleavhengighet. Tilbudet vil bli etablert i samarbeid mellom Lotteritilsynet og Sykehuset innlandet, Sanderud (SIS). Lotteritilsynet er ansvarlig for gjennomføring og markedsføring av prosjektet, mens telefontjenesten skal utføres på (SIS).

Et slikt telefontilbud vil gi berørte spillere og pårørende direkte tilgang til informasjon om spilleavhengighet og hvilke behandlingstilbud som finnes i dag. Gjennom den nye telefontjenesten vil myndighetene få en ny og viktig informasjonskilde som blant annet vil fortelle en del om problemets omfang. På bakgrunn av signalene som er kommet, blant annet fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, vil departementet ta initiativ til at det utarbeides en handlingsplan med sikte på å forebygge spilleavhengighet og redusere skader fra overdrevet pengespill i Norge. Det er naturlig at den ferske svenske handlingsplanen blir utgangspunkt for arbeidet, og at også behandlingssiden blir belyst. Lotteritilsynet bør ha det operative ansvaret for utarbeidelse av planen. Arbeidet med planen bør gjennomføres i samarbeid med bl.a. Sosialdepartementet.

I den svenske handlingsplanen går det klart fram at økt satsing på informasjon, forebyggende arbeid og behandling har en betydelig kostnadsside. Derfor er det naturlig å se konklusjonene i en handlingsplan i sammenheng med forslaget om i framtiden å øremerke en del av overskuddet i pengespillmarkedet. Departementet foreslår at det gjennom en endring i pengespilloven gis hjemmel for å avsette inntil 0,5 % av det årlige spilleoverskuddet til formål som informasjon, forebygging, forsk-

ning og behandling i tilknytning til spilleproblemer. Det er innført 18 års aldersgrense for spill på gevinstautomater og 16 års aldersgrense for totalisatorspill i forhold til spill på banene. Det er videre innført 18 års aldersgrense for deltakelse i prøveprosjekt for spill via Internett og SMS.

Formålet med aldersgrensene er å beskytte visse grupper mot uønsket spilleatferd. Aldersgrenser kan også ha en markedsregulerende effekt ved at visse kundegrupper ekskluderes fra visse spilltyper. Til nå har aldersgrenser kun vært innført i forhold til spilltyper hvor erfaring tyder på at uønsket spilleadferd er overrepresentert, eller hvor tilbyderen av spillet selv ønsker aldersgrenser innført.

Det synes som en alminnelig oppfatning at det knytter seg en viss fare for utvikling av spilleavhengighet til spill på gevinstautomater og spill på hest, men også spill på oddsen synes å representere en økt fare for utvikling av uheldig spilleatferd.

Dagens aldersgrenser for gevinstautomater og spill på hest på baneområdet er i stor grad basert på antakelser om skadevirkningen ved at barn eksponeres for slike spill. Norsk Tipping AS hadde fram til 1986 aldersgrense på 18 år for sine spill. Aldersgrensen ble opphevet 1. januar 1986 blant annet fordi den var vanskelig å håndheve hos kommisjonærene.

Norsk Tipping har overfor departementet tatt til orde for innføring av 18 års grense på Oddsen. Departementet er enig i spilleselskapets vurdering og vil med det første innta en slik aldersgrense i spillreglene. Det anses ikke nødvendig med tilsvarende aldersgrense i forhold til andre av Norsk Tipping's spill, med mindre spilleren deltar via Internett.

6 Andre spørsmål

6.1 Kasinovirksomhet

I forbindelse med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 84 (1998–99) Om lov om lotterier m.v. og Statens Lotteritilsyn (lotteriloven) tok justiskomiteén opp spørsmålet om kasino i Norge, jf. Innst. O. nr. 33 (1999–2000) side 22–23. Komiteéns flertall ber her Regjeringen

«om ei vurdering av kasinoverksemd i samband med kravet om ei seinare sak til Stortinget om den totale spele- og automatmarknaden. Ein bør også her vurdere om overskotet frå ei eventuell kasinodrift kan gå til humanitære og samfunnsnyttige føremål, og slik redusere dei frivillige organisasjonene sin trong for inntekter frå speleautomatar».

Kasino er et offentlig spillelokale som tilbyr flere ulike typer pengespill. Det som kjennetegner spill som tilbys i kasino er høye innskudds- og gevinstmuligheter og streng regulering og kontroll. Spillene i et kasino kan deles i to hovedgrupper, bordspill og automater. Av bordspill kan nevnes forskjellige former for rulett, black jack, stud poker, baccarat, craps og keno. Kasinoautomater ligner de tradisjonelle gevinstautomater i utforming og produksjon, men skiller seg ut ved at de tilbyr enklere spill og større gevinstmuligheter. Det er også vanlig at kasinoautomater knyttes sammen i progressive jackpotsystemer som gjør det mulig for flere spillere å spille om en eller flere store gevinster.

Spillene som tilbys i et kasino faller innenfor definisjonen av lotteri i lotteriloven 24.02.1995 nr. 11 § 1 første ledd bokstav a, men det er ikke gitt tillatelse til å etablere kasino i Norge. Lotteriloven inneholder ikke et uttrykkelig forbud mot kasinodrift, men i Ot.prp.nr. 58 (1993–94) om lov om lotterier forutsettes at det alminnelige forbudet mot pengespill skal opprettholdes i forhold til rulett etter internasjonale standarder. Slik praksis innebærer i realiteten et forbud mot kasinovirksomhet. I Innst.O.nr. 9 (1994–95) viser justiskomiteén til behandlingen av et forslag fra stortingsrepresentant Øystein Hedstrøm i dokument 8:19 (1994–95) vedrørende spørsmålet om å åpne for rulett etter internasjonale regler. Forslaget ble nedstemt med 88 mot 21 stemmer.

I Sverige ble det første av fire planlagte kasino åpnet i Sundsvall sommeren 2001. Den svenske debatten om kasinovirksomhet har først og fremst dreid seg om faren for spilleavhengighet og kasinorelatert kriminalitet.

I Danmark har internasjonalt kasino vært tillatt siden *lov om spillekasinoer* ble vedtatt i 1990. Loven ble utarbeidet på bakgrunn av et forberedende arbeid på 1980-tallet som besto bl.a. av undersøkelser i Danmark vedrørende almene holdninger til kasino, økonomiske muligheter for kasino i Danmark og kasinovirksomhet i andre land.

Ved vurderingen av kasinodrift i Danmark ble det besluttet at den danske stat ikke skulle forestå driften av kasino, med den begrunnelsen at en ikke ville påta seg den økonomiske risikoen for driften. Det ble dermed besluttet at kasino skulle drives av private operatører mot at det betales en avgift til staten fra overskuddet.

En annen grunn for å tillate kasino var ønsket om å styrke turistnæringen. I dag er det gitt tillatelse til 6 kasino i Danmark, i København, Helsingør, Vejle, Århus, Ålborg og Odense. Alle kasinoene drives i samarbeid med Casino Austria eller Casino Holland som er de to store private entreprenører i Europa.

I Finland har en hatt kasino i 10 år. Bakgrunn for at det ble åpnet for slik virksomhet var et ønske om å støtte turismen, forebygge illegal kasinovirksomhet og skaffe midler til gode formål. I henhold til finsk spillelovgivning er det kun tillatt med ett kasino, i Helsingfors, som er drevet av det statseide selskapet Raha-automaatiyhdistys uten utenlandsk bistand.

Det er ikke gjennomført offentlige markedsundersøkelser med hensyn til etableringskostnadene eller det økonomiske grunnlaget for kasinodrift i Norge. De demografiske forholdene for kasinovirksomhet er uklare og parametrene for hvorvidt det norske spillemarkedet vil gi et tilstrekkelig økonomisk fundament for slik drift i fremtiden er ikke utredet. Det er heller ikke kartlagt hvorvidt kasino vil kunne fungere som et tilbud ved siden av de eksisterende spilleteilbudene eller fremstår som en konkurrent til disse.

Når det gjelder inntekspotensialet fra kasinodrift har en i Sverige anslått et samlet årlig over-

skudd fra kasinovirksomhet til ca. 200–300 mill. SEK. I Danmark hadde en et overskudd for år 2000 på ca. 300 mill. DKK og i Finland et overskudd tilsvarende ca. 67 mill. norske kroner. Ut fra befolkningsgrunnlag og bosettingsmønster er det ikke grunnlag for å anta at kasinovirksomhet i Norge vil kunne gi et større overskudd enn i Danmark eller Sverige.

De høye innskudds- og gevinstmulighetene i kasinospillene genererer omfattende pengestrømmer. Et regelverket som sikrer god kontroll med kasinovirksomhet, er derfor en forutsetning for å sikre den nødvendige tillit til slik virksomhet, blant annet i forhold til vilkår for konsesjonstildeling, autorisasjon av personale, innskudd og gevinstgrenser, rutiner for pengehåndtering og krav til regnskap og revisjon. I EU-systemet utarbeides det for tiden nye regler i forhold til kreditt- og finansinstitusjonenes plikt til å kartlegge hvitvasking av penger. Det nye forslaget bygger på et gjeldende EU-direktiv, men innebærer blant annet at kartleggingsplikten blir utvidet til også å gjelde all kasinovirksomhet innenfor EU.

Tiltak mot uheldig spilleatferd og spilleavhengighet er et sentralt tema i forbindelse med vurderingen av kasino. I Nederland og England har kasinoene anledning til å overvåke spillerne, og ved mistanke om uheldig spilleatferd har de anledning til å tilby rådgivning og andre tiltak for å hjelpe spillere med slike problemer. Etterhvert er det vanlig hos de fleste større kasinoer i Europa og USA at spillere kan ekskludere seg selv ved å la seg registrere i et register. Kasinoene skal ha adgang til et slikt register som alle besøkende skal sjekkes opp mot ved kasinobesøk. Uansett vil kasinovirksomhet, med høye innsats- og gevinstmuligheter innebære risiko for at enkelte spillere utvikler en problematisk spilleadferd.

Det er ut fra en samlet vurdering ikke aktuelt å foreslå etablering av kasino i Norge.

6.2 Sammenslåing av pengespill- og lotterilovgivningen

I forbindelse med den samlede gjennomgangen av pengespillområdet er det vurdert om en samling av forvaltningsansvaret for alle pengespill i ett departement vil kunne gi fordeler i den framtidige styringen av pengespilltilbudet. Spørsmålet er tidligere reist av Justiskomiteen i Innst.O. nr. 33 (1999–2000) hvor komiteen ber Regjeringen vurdere om det bør være en felles lovgivning for både private og statlige spill, og om det er mest formålstjenlig å

samle all overordnet styring i ett departement. I dag har Kultur- og kirkedepartementet ansvar for lotteriloven og pengespilloven, mens Landbruksdepartementet har ansvar for totalisatorloven. Med utgangspunkt i de særlige hensyn som ligger til grunn for at totalisatorloven i dag forvaltes av Landbruksdepartementet synes en slik samling totalt sett ikke hensiktsmessig. Det legges blant annet vekt på at hestespillene i det vesentlige gir inntekter til hestesporten, i tillegg til at selve gjennomføringen av hestespillene har en veterinær side som gjør det naturlig å la dagens ordning bestå. På kontrollsiden er det imidlertid gjennomført en samling av kontrollansvaret slik at Lotteritilsynet fra 1.1.2002 har et samlet ansvar for kontroll av formidling og gjennomføring av private lotterier og Norsk Tipping AS og Norsk Rikstotos spill. Lotteritilsynets kontroll av Norsk Rikstotos spill er fortsatt forvaltningsmessig underlagt Landbruksdepartementet.

Samlingen av forvaltningsansvaret for lotteriloven og pengespilloven i Kultur- og kirkedepartementet fra 1.1.2001 reiser imidlertid spørsmålet om disse lovene med fordel kunne slås sammen til felles lov etter modell fra blant annet Sverige. På bakgrunn av de endringer som pågår innen pengespill og lotteriområdet, både nasjonalt og internasjonalt, har imidlertid departementet kommet til at det vil være hensiktsmessig å avvente utviklingen i ytterligere noen år før det tas stilling til om lotteriloven og pengespilloven bør slås sammen til en lov.

I lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven) § 5 er det gitt bestemmelser som regulerer bruken av lotteri i tilknytning til salgsfremmende tiltak. Departementet finner at bestemmelsene naturlig hører inn under den alminnelige regulering av markedsføring og anser det ikke som en aktuell problemstilling å inkorporere bestemmelsen i lotteriloven.

6.3 Krav til innskudd, gevinst og omsetning

For statlige spill og hestespill er innskuddsgrensen fastsatt i spilleregler og forskrifter. Tilsvarende gjelder for visse av de private lotteriene. For det enkelte statlige spill er det ikke fastsatt gevinstgrenser, slik at toppgevinsten i spillet er avhengig av omsetning og antall vinnere uten nærmere gevinsttak. For private lotterier er det fastsatt gevinsttak for det enkelte lotteri. Høyest er gevinsttaket for de såkalte landslotteriene hvor hovedgevinsten ikke

kan overstige 2 mill. kroner. Enkeltgevinst i form av penger eller fordringer på penger må ikke overstige kroner 500.000,-.

Innskuddsgrensene for det enkelte spill er først og fremst tilpasset utformingen av den enkelte spilltype. Innskuddet har betydning for spillets posisjon i markedet, men gjeldende innskuddsregler er stort sett tilpasset ønskene fra spillarrangørene. Begrensninger i gevinststørrelsene påvirker i større grad forholdet mellom de ulike spill. I hvilken grad et pengespill kan tilby store pengegevinster er imidlertid ikke kun avhengig av formelle gevinstgrenser, men også pengespilletts utforming, omsetning og økonomi.

Det er departementets vurdering at de varierende krav til maksimumsinnskudd eller minimumsinnskudd som i dag gjelder for de enkelte lotterier og pengespill i liten grad påvirker konkurranseforholdet mellom de ulike spilltypene. For gevinstautomater er det likevel grunn til å anta at regler om maksimalt innskudd pr. spill har direkte betydning for omsetningen i automaten, og dermed også for konkurranseforholdet til andre spilltyper. Generelt sett bør imidlertid de framtidige krav til nye spillformer tilpasses utformingen av spillet og gjeldende praksis.

I forhold til tradisjonelle lotterier som er etterhåndstrukne har det vært skilt mellom kontante gevinster og varegevinster. Dagens regler ble innført på et tidspunkt da toppgevinstene i de statlige spill var vesentlig lavere enn i dag. Med dagens nivå på toppgevinstene vil det fortsatt være et klart skille mellom gevinstnivået i de statlige og de private spillene selv om den særlige grensen for kontantgevinster faller bort. I praksis tolkes dagens regelverk slik at det kan gis gevinster på opptil 2 mill. kroner i form av aksjefondsandeler. Forskjellen mellom kontanter og aksjefond framstår som noe illusorisk når aksjefondsrettighetene kan innløses i penger med en gang gevinsten er mottatt, og departementet tar derfor sikte på å oppheve dette skillet. Det bør imidlertid vurderes om maksimumsgevinsten for forhåndstrukne lodd (skrapelodd) bør begrenses til 1 mill. kroner for å unngå at verdien av enkeltlodd blir så stor at det skaper fare for bedragerier eller annen kriminalitet i tilknytning til loddsalget.

For lykkespill er gevinstgrensen maksimum 200,- kroner pr. spill. Unntak gjelder for gevinstautomater hvor gevinstgrensen er satt til 2000,- kroner pr. spill.

For de statlige spillene med unntak av Flax gjelder ingen maksimumsregler for toppgevinstene, som delvis baseres på omsetningen i hver spilleomgang.

Etter forskrift 24.2.1995 nr. 185 til lov om lotterier § 5 nr. 1 kan tradisjonelle lotterier ikke ha omsetning over 100 mill. kr. Omsetningstaket har i praksis ikke fått konsekvenser for de lotterier som har vært avviklet de senere år. Departementet legger derfor til grunn at dagens nivå i forhold til omsetning opprettholdes.

6.4 Forbud mot spill på kreditt

Det er ansett som et alminnelig prinsipp for norske pengespill at deltakelse skjer mot kontant betaling, og at spill på kreditt ikke er tillatt. Forbudet mot spill på kreditt er ikke uttrykkelig nedfelt i lov eller forskrift, ut over de bestemmelser som framgår av § 12 nr. 1 i lov 22. mai 1902 nr. 11 om straffelovens ikrafttredelse. Uttrykkelige forbud mot spill på kreditt framgår heller ikke av spillereglementene for Norsk Tipping AS' spill.

Kontant oppgjør for spill kan i dag i tillegg til kontanter og ordinært betalingskort, blant annet skje ved bruk av følgende elektroniske betalingsmiddel:

- *minibankkort med bankkreditt*; kontoen kan overdras med f.eks 5000,- kroner, 10 000,- kroner eller mer etter avtale med banken – betalingen bekreftes elektronisk av banken før kjøpet avsluttes.
- *betalingskort med kredittkortavtale*; bankkortet er tilknyttet en kredittkortavtale – betalingen bekreftes elektronisk av banken/kortselskapet før kjøpet avsluttes.
- *elektronisk lommebok tilknyttet smartkort, mobiltelefon e.l.*; Det finnes i dag såkalt elektroniske lommebøker, dvs. en egen konto i et smartkort eller i en mobiltelefon hvor det kan lagres elektronisk bekreftelse på et visst beløp penger som kan brukes til kontant betaling på steder som er tilknyttet det aktuelle betalingssystemet. Slike lommebøker kan fylles opp med penger fra spillerens bankkonto eller kredittkortkonto, og innebærer at penger lagres elektronisk utenfor bankenes elektroniske betalingssystemer.

Etter departementets vurdering vil det ut fra dagens språkbruk være naturlig å si at oppgjør skjer ved kontant betaling i forhold til alle disse betalingsformer.

Norsk Tipping har innført spillekort som inneholder ulike betalingsløsninger. Kortet forutsetter at spilleren oppretter en egen spillekonto som spilleren må overføre penger til før han kan delta i Norsk Tippings spill. Hovedhensikten med kortet

er å gi sikker identifikasjon og verifisering ifbm. med overføring av penger mellom Norsk Tipping og kortinnehaverens spillekonto ved bruk av elektronisk signatur. Dette har særlig betydning når en deltar i spill via Internett. Kortet inneholder også en elektronisk lommebok hvor en kan lagre penger utenfor bankenes elektroniske betalingsystemer. Dersom spilleren ønsker det kan kortet også leveres med egen MasterCard-avtale, som innebærer at kortet kan brukes som ordinært betalingskort i alle butikker i inn og uland som er tilknyttet MasterCards betalingsystem.

Når spilleren skal delta i Norsk Tippings spill må han overføre penger fra bankkontoen, MasterCard-kontoen eller fra den elektroniske lommeboken til spillekontoen. Dette innebærer at Norsk Tipping alltid får elektronisk bekreftelse på at spilleren har dekning for de beløp han spiller for, m.a.o. skjer spillet alltid mot kontant betaling. Norsk Tipping gir således ikke kreditt.

Den moderne elektroniske betalingsformidlingen kan også benyttes ved kjøp av pengespill via Internett og digital-TV, og åpner i prinsippet for at man kan fjerne behovet for kontantbeholdning i gevinstautomater.

Spillereglementet for totalisatorspill sier i pkt. 4.3 følgende om betaling for spill: «Veddemål inngås ved betaling av de lovlige innsatser mot utlevering av gyldig kvittering for vedkommende veddemål.» I tillegg har Norsk Rikstoto i sin avtale med kommisjonærene en formulering om at spill på kreditt ikke tillates. Norsk Rikstoto har ikke avtale med kredittkortselskaper. Spill på kreditt blir da eventuelt et forhold mellom kommisjonær og kunde. Bruk av betalingskort med kreditt kan anvendes i bankterminal som ved annet varekjøp hos kommisjonærene (gjelder også baner som da opptrer som kommisjonær).

Det er kjent at kommisjonærer som formidler spill på vegne av norsk spilleselskap har tillatt spill på kreditt med den følge at kommisjonæren ikke har kunnet gjøre opp for seg overfor Norsk Rikstoto og Norsk Tipping. Slik ulovlig spillformidling bør det slås raskt ned på. Dette vil i første omgang være et ansvar som påhviler spilleselskapene selv. Departementet ser derfor ikke behov for nærmere lovfesting av forbudet om spill på kreditt, da gjennomføringen av prinsippet vil kunne sikres gjennom de offentlige tillatelser og konsesjoner som pengespilltilbudene allerede bygger på.

6.5 Restriksjoner mot utenlandske Internetttilbud

Etter norsk lovgivning er det forbudt å avholde lotterier og pengespill uten tillatelse eller særskilt hjemmel i lov. Rekkevidden av norsk lov er som hovedregel begrenset til norsk territorium. Utenlandske lotteri er dermed ulovlige etter norsk rett i den grad de avholdes på norsk territorium. Også lotteri som avholdes i Norge via Internett vil være avhengig av norsk tillatelse for å være lovlig i Norge. Det vil imidlertid ikke være ulovlig å delta i lotteriet fra terminal i Norge selv om lotteriet ikke har norsk tillatelse.

Et sentralt spørsmål er imidlertid om selve framsendelsen av lotteri og pengespill fra server i utlandet kan sies å være ulovlig avholdelse av lotteri og pengespill i Norge. Etter departementets vurdering foreligger det ikke en entydig internasjonal oppfatning av de nasjonale rettsreglernes rekkevidde i forhold til pengespilltilbud som framsendes via Internett fra utenlandske spilltilbydere. Den svenske utredningen *Från tombola till Internett – översyn av lotterilagstiftningen* (SOU 2000:50) konkluderer med at svensk rett ikke forbyr framsendelse av lotteritilbud på Internett fra utlandet til Sverige. Gjeldende svenske regler tilsvarer de norske på dette området. På den annen side har det danske Skatteministeriets utredning *Spil i fremtiden – overveielser om en samlet spillelovgivning* fra april 2001 konkludert med at et utenlandske spilltilbud omfattes av det danske straffbelagte forbud mot spilltilbud uten tillatelse, dersom tilbudet kan sies å ha virkning i Danmark. Utgangspunktet for den danske konklusjonen er det såkalte virkningsprinsippet i dansk strafferett. Prinsippet innebærer at en straffbar handling, hvor straffbarheten avhenger eller påvirkes av en inntrådt eller tilsiktet følge, anses begått også der hvor handlingen er inntrådt eller tilsiktet å inntre. Et identisk prinsipp gjelder i norsk strafferett etter straffeloven § 12 annet ledd. Departementet er imidlertid ikke kjent med at nasjonale forbudsbestemmelser er håndhevet overfor utenlandske pengespill ut fra den betraktning at Internetttilbudet i seg selv må anses å ha virkning i motakerlandet.

Markedsføring eller formidling av utenlandske pengespill via Internett i Norge er forbudt etter lotteriloven og pengespiloven. Forbudet mot markedsføring og formidling vil i utgangspunktet ramme aktivitet som iverksettes for å fremme omsetningen til utenlandske lotteri og pengespill. Markedsføring som tilsiktes å ha direkte virkning i Norges vil rammes av forbudet. Linker og bannere på norske nettsteder til utenlandske lotteri og penges-

pill vil rammes av forbudet, uavhengig av om linken er kommersielt motivert eller ikke. Linker i redaksjonelle artikler må antakelig likevel falle utenfor forbudet. Det anses mer tvilsomt om søkemotorer i Norge som formidler søketreff til utenlandske spillsteder kan rammes av det norske regelverket, så lenge det ikke er ulovlig å delta i utenlandske pengespill. Formidlingsforbudet antas også å ramme annen virksomhet i Norge som tar sikte på å fremme omsetningen til utenlandske pengespill og lotteri. Først og fremst vil forbudet omfatte direkte formidling, men det antas at mer indirekte formidling som betalingsformidling og internettjenester (domenetjenester m.v.) også kan omfattes.

I prinsippet kan en tenke seg at et norsk selskap etablerer spilltilbud i utlandet for egen regning og risiko. Dersom et slikt spilltilbud administreres og drives fra Norge antas handlingen å være foretatt i riket, jf. straffeloven § 12 første ledd nr. 1, slik at forholdet omfattes av forbudet i lotteriloven og pengespilloven. Er slike handlinger foretatt av norske borgere i utlandet reguleres forholdet av straffeloven § 12 første ledd nr. 3. Bestemmelsen gir verken straffesanksjonene i lotteriloven, pengespilloven eller straffeloven § 299 om ervervsmessig lykkespill uttrykkelig anvendelse overfor nordmenns handlinger i utlandet. Med mindre spilletilbudet også er straffbart i det land spillet avholdes er det dermed vanskelig å se at straffeloven gir grunnlag for å hevde at norske statsborgere vil kunne straffes ved å drive eller arrangere spill i utlandet. Det beror etter dette på omstendighetene i det enkelte tilfelle i hvilken grad et norsk selskap som oppretter datterselskap i utlandet vil kunne trekkes til ansvar i Norge for virksomhet som drives i utlandet gjennom datterselskapet.

EUs TV-direktiv, som er gjennomført i kringkastingsloven med forskrifter, regulerer fri bevegelse av kringkastings tjenester innad i EØS-området. Her er utgangspunktet det såkalte «senderlandsprinsippet»; som innebærer at mottakerlandet ikke kan treffe tiltak mot sendingen når sendingen er lovlig i avsenderlandet. Dette selv om deler av sendingen, f.eks. reklameinnslag, er i strid med nasjonale regelverk i mottakerlandet. Det gjelder imidlertid flere unntak fra dette prinsippet. Mottakerlandet kan blant annet treffe tiltak mot sendinger som inneholder pornografi eller voldsinnslag som det anser er alvorlig til skade for barn. EFTA-landene har for øvrig beholdt seg retten til å nekte videresending av alkoholreklame i utenlandske TV-kanaler som er særskilt rettet mot et EFTA-land.

Senderlandsprinsippet er i ferd med å gjennomføres i hele EØS-området også i forhold til e-handel, gjennom implementeringen av EUs e-handelsdirek-

tiv (rådsdirektiv 2000/31/EF). Lotteri og pengespill er uttrykkelig unntatt fra e-handelsdirektivet. Norge er dermed ikke bundet av senderlandsprinsippet ved utforming av regler som gir vern mot utenlandske spilltilbud.

I et fellesforum for europeiske lotterimyndigheter (GREF) ble det i 1998 vedtatt frivillige fellesregler for å sikre at de prinsipper som ligger til grunn for de nasjonale spilltilbud blir opprettholdt på Internett, blant annet slik at spillere fra andre nasjoner skal nektes deltakelse i de nasjonale spilltilbudene. Blant en rekke europeiske land synes holdningen å være at den sikreste måte å beskytte borgerne mot en ukontrollert mengde internasjonale pengespill via Internett er å bygge opp sikre og kjente nasjonale tilbud med trygg betalingsformidling. Målsetningen er at slike sikre og kjente nasjonal tilbud skal minimalisere deltakelsen i spill fra utlandet via Internett.

Enkelte land (Australia) og delstater i USA har vedtatt forbud mot å laste ned spill fra Internett. Slik kriminalisering av spillerne er vanskelig å håndheve og er foreløpig ikke kjent som et benyttet virkemiddel i Europa. Det er også usikkert hvor lenge forbudene vil bli opprettholdt i Australia og USA. Rent teknisk kan imidlertid forbud mot spill på Internett opprettholdes i forhold til utlandet ved krav om at utenlandske spilltilbydere blokkerer sine tilbud i forhold til nettadresser i det aktuelle landet. Overvåkning og håndheving av slike forbudsbestemmelser er relativt ressurskrevende. Slike forbud anses derfor mest aktuelle for større land hvor de nasjonale gevinstene ved håndheving kan bli så store at håndhevingskostnadene blir regningssvarende.

Den danske utredningen av april 2001 konkluderer som nevnt over med at utenlandske spill på Internett har virkning i Danmark, og dermed er ulovlige i Danmark så lenge de ikke har tillatelse. På denne bakgrunn foreslås det i utredningen å vedta en teknisk blokkering av visse betalingstransaksjoner i forbindelse med pengespill over Internett. Slike blokkeringer er antatt å kunne gjennomføres uten høye kostnader, og antas å innebære et vesentlig hinder for tilbud av pengespill til Danmark over Internett. Det er i dag uklart om forslaget vil bli gjennomført.

Etter § 5–50 i skatteloven 26.3.1999 nr. 14 er pengespillgevinster over kroner 10.000,- ansett som skattbar inntekt. Etter annet ledd gjøres det unntak for gevinster i norske pengespill og lotterier mv. Dette betyr i praksis at gevinster i norske pengespill er skattefrie, mens nordmenn må skatte av gevinster over kroner 10.000,- i utenlandske pengespill. De norske skattereglene vil dermed kunne brukes som utgangspunkt for registrering av beta-

lingstransaksjoner inn til Norge etter mønster av det danske forslaget, med sikte på å avdekke forsøk på unndragelse av skatt på gevinster i utlandet. En slik kontroll av betalingstransaksjoner fra utenlandske pengespill vil øke effekten av den beskyttelse som ligger i skattefritaket for gevinster i norske pengespill. Så lenge de utenlandske spilltilbudene ikke kan anses ulovlige ihht. norsk lovgivning, vil imidlertid kontrollen ikke kunne føre til en direkte begrensning av de utenlandske spilltilbudene.

Det er reist spørsmål ved om regler som innebærer ulik beskatning av pengepillgevinster i nasjonal og utenlandske spill er i strid med likebehandlingsprinsippet i EU-retten. En finsk domstol har nylig forelagt spørsmålet for EF-domstolen til prejudisiell uttalelse, i forbindelse med at en finsk kvinne er skattlagt for gevinst vunnet i utlandet, mens gevinsten ville vært skattefri dersom den var vunnet i Finland. EF-domstolens vurdering vil ha betydning blant annet for om reglene i skatteloven § 5–50 må anses i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

EFTAs overvåkningsorgan ESA har i en sak om dette spørsmål i forhold til Norge konkludert med at norske skatteregler om ulik beskatning av pengespillgevinster i norske og utenlandske spill er i strid med likebehandlingsprinsippet i henhold til EØS-avtalen. Norske myndigheter har i svar til ESA signalisert at de norske reglene vil bli søkt tilpasset EØS-avtalen i samsvar med ESAs vurdering.

Det anses i utgangspunktet ønskelig med størst mulig nasjonal kontroll med pengespillene. Dette har blant annet sammenheng med at behovet for en styrt utvikling i samsvar med nasjonal kultur og tradisjon antas å gi best vern mot avhengighetsskapende spilltilbud og kriminell virksomhet tilknyttet pengespill. Dette er en internasjonalt anerkjent holdning som blant annet er lagt til grunn ved EU-domstolens vurdering av nasjonalstatens frie skjønn ved utforming av de nasjonale pengespillregler. Beskyttelse av de nasjonale spilltilbudene har imidlertid også en inntektspolitisk side ved at overskuddet fra spillvirksomheten kommer nasjonale samfunnsnyttige interesser til gode, enten som direkte inntekter til ideelle organisasjoner eller som overføringer via statsbudsjettet. At regulering av pengespill anses som et nasjonalt anliggende er opprettholdt i EF-domstolens tolkning av gjeldende EU-rett. I den såkalte *Schindlerdommen* (C-275/92) konkluderer retten med at nasjonalstatene har en adgang til å fastsette nødvendig lovgivning på pengespillområdet til beskyttelse av deltaerne og samfunnsorden, med utgangspunkt i hvert enkelt medlemslands sosiale og kulturelle særegenheter. Nasjonale regler som forbyr eller på

annen måte regulerer tilbudet av pengespill vil derfor ikke være i strid med EU-rettens prinsipp om fri flyt av varer og tjenester når formålet med regulering er basert på de ovennevnte hensyn. På denne bakgrunn er lotteri og pengespill også uttrykkelig unntatt fra reguleringene i EU's direktiv om elektronisk handel (rådsdirektiv 2000/31/EF).

Utviklingen med økende antall pengespill via Internett har reist debatt om behovet for en internasjonal regulering av pengespilltilbudet. Foreløpig synes det langt fram til slike internasjonale fellesregler.

Ingen land synes til nå å ha funnet en effektiv beskyttelse for nasjonale pengespill mot konkurrerende tilbud på Internett. Det er i dag opp til den enkelte stat å ta i bruk de virkemidler som finnes formålstjenelig.

Departementet legger til grunn at eksisterende markedsførings- og formidlingsforbud gir et visst vern mot utenlandske pengespill og lotteri på Internett. I påvente av internasjonale avklaringer er departementet likevel av den oppfatning at ytterligere norske lovvedtak som tiltak mot utenlandske Internettspill, foreløpig bør avvantes. Blant annet vil EU-domstolens vurdering av spørsmålet om ulik skatt på innenlandske og utenlandske gevinster ha betydning for hensiktsmessigheten av å bygge opp et regelverk for pengestrømskontroll i forbindelse med utenlandske pengespill. Med utgangspunkt i den felles interesse de fleste nasjonalstater har i forhold til vern mot utenlandske pengespilltilbud, synes det også hensiktsmessig å avvante en internasjonal avklaring av hvilke lovgivningstiltak som kan gi reelt vern mot pengespilltilbud fra utlandet.

6.6 Pyramidespill o.l.

Lotteriloven § 16 inneholder forbud mot «å opprette eller delta i pyramidespill, lykkekjeder, kjedeforretninger eller liknende tiltak hvor penger eller andre verdier omsettes etter hvert innen en ubestemt krets av personer». Bestemmelsen har de siste år vært aktualisert i forbindelse med den økende framveksten av selskap hvor omsetningen er basert på et omfattende nettverk av selgere, ofte kalt multi level marketing (MLM). På bakgrunn av justiskomiteens merknader på side 22 i Innst.O.nr. 33 (1999–2000) er det nylig nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe under ledelse av Barne- og familiedepartementet for å utrede behovet for en nærmere lovregulering av grensen mellom ulovlige pyramidespill og lovlig nettverkssalg.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om opprydding på gevinstautomatmarkedet er planlagt iverksatt fra 1.1.2004, med en overgangsperiode fram til 31.12.2005. I overgangsperioden vil automatdrift iht. dagens regler gradvis avvikles, etter hvert som de tidsavgrensede oppstillingstillatelsene bortfaller. Departementet har ved pålegg til Lotteritilsynet og politiet og ved særskilt forskriftsendring begrenset varigheten av nye oppstillingstillatelser som utstedes etter 1.11.2002, slik at nye tillatelser ikke gis varighet ut over 31.12.2004. I 2005 vil det dermed stå utplassert et gradvis økende antall automater i Norsk Tipping AS regi, og et begrenset antall automater med 3-årige tillatelser utstedt før 1.11.2002.

Departementet tar sikte på at endringene i pengespilloven §§ 1 og 3 trer i kraft fra 1. januar 2004, mens endringene i §§ 2 og 10 trer i kraft fra 1. januar 2006. Endringene i lotteriloven er planlagt iverksatt fra 2006.

Forslaget innebærer helt eller delvis bortfall av næringsgrunnlaget for automatoperatørene (entreprenørene) i dagens automatnæring. Dette vil medføre gradvis bortfall av anslagsvis 800 årsverk i perioden fra 2004–2005. En del av disse årsverkene bortfaller fordi tømning av automater i dag i stor grad utføres av særskilte tømmekorps, mens dette i enerettsmodellen i større grad vil bli en oppgave for lokalinnhaver. Ca. 200 registrerte og autoriserte automatoperatører mottok i 2001 ca. 1,1 mrd kroner i godtgjørelse for sin virksomhet.

Forslaget innebærer at automater i langt mindre omfang enn i dag vil stå oppstilt i de åpne offentlige rom. Dette vil medføre et inntektsbortfall for en del lokalinnhavere.

Samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner vil samlet sett få en fast andel av Norsk Tippings overskudd. I en overgangsfase vil dette minimum tilsvare inntektsgrunnlaget fra 2001. I overgangsperioden fra 2004–2005 vil alle samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som har automater oppstilt i 2002 og som mister slik oppstillingstillatelse i løpet av overgangsperioden sikres kompensasjon for sitt inntektsbortfall. Departementet legger til grunn at kompensasjonsordningen i praksis kun vil få virkning for 2005 da eksisterende tillatelser normalt vil kunne forlenges ut 2004. Nærmere regler om slik tildeling vil bli fast-

satt i midlertidig forskrift. Det tas sikte på at kompensasjonen i overgangsperioden dekkes inn ved en midlertidig konvertering av Norsk Tippings fondsportefølge.

Departementet har endret fordelingsreglene for dagens automater slik at oppstillingstillatelser som utstedes med hjemmel i lotteriloven etter 1.3.2003 fastsetter organisasjonenes overskuddsandel til 40 % mot 35 % i dag, mens entreprenørens andel fastsettes til 40 % mot 45 % i dag. Departementet legger opp til at automater typegodkjent før 1.10.2000 kan stå oppstilt i perioden 2004–2005. Dette innebærer at automateiere i det eksisterende marked ikke trenger å foreta særskilte investeringer med sikte på en helt ny automatpark fra 2004 slik forutsatt til nå. Samtidig legger departementet til grunn at automateiernes annonserte planer om å investere i nettverkstilknytning for alle oppstilte automater vil bortfalle dersom Norsk Tipping overtar all automatdrift fra 2006. De reduserte kostnadene for entreprenørene som følge av dette har åpnet for at overføringen til samfunnsnyttige og humanitære formål økes til 40 % av automatoverskuddet fram til 2006.

Norsk Tipping AS vil måtte foreta betydelige investeringer i nye automater m.v. i forbindelse med overtakelsen av gevinstautomatmarkedet. Det er redegjort for de økonomiske konsekvensene av dette i avsnitt 4.5 foran.

For politiet innebærer forslaget bortfall av alt ansvar for forvaltning av rettigheter i forhold til dagens 19 000 gevinstautomater. Dagens ressursbruk i slike saker i politiet anslås i gjennomsnitt til mellom 1/2 og 1 stilling pr. år i hvert politidistrikt, eller ca. 20 årsverk totalt for politiet.

For Lotteritilsynet innebærer forslaget blant annet bortfall av klagesaker i forhold til gevinstautomater. I tilknytning til kontrollen av oppstilling og spillavvikling for Norsk Tippings automater vil det også være aktuelt å tillegge Lotteritilsynet ansvar for godkjenning av rammevilkår for oppstilling i tillegg til den løpende kontroll av automatene. Det er også forutsatt at Lotteritilsynet skal forestå saksbehandlingen av tildelingssøknader fra samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner, både i overgangsperioden og ifbm. fordeling av deler av overskuddet fra den nye fordelingsnøkkelen for Norsk

Tipping AS. I de første årene vil det også være et særskilt behov for kontroll med at dagens automater ikke oppstilles ulovlig etter at gjeldende oppstillingstillatelser løper ut. Lotteritilsynet vil også etter

den foreslåtte omleggingen være inntektsfinansiert hovedsakelig ved refusjoner fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

8 Merknader til de enkelte bestemmelser

8.1 Endringer i pengespilloven

Til § 1

Første ledd bokstav c viser til definisjonen av utbetalingsautomat som igjen bygger på begrepet gevinstautomat, jf. lotteriloven § 1 første ledd bokstav c. Det finnes to typer gevinstautomater; varegevinstautomater og utbetalingsautomater, jf. lotteriloven § 1 bokstav d og e. Bestemmelsen innebærer sammen med forslaget til § 15 i lotteriloven at Norsk Tipping får enerett til å avholde lotteri ved utbetalingsautomat. Varegevinstautomater skal fortsatt kunne stå oppstilt med hjemmel i lotteriloven.

Formålsbestemmelsen i tredje ledd foreslås inntatt for å presisere utgangspunktet for norske pengespillregler, blant annet på bakgrunn av den stadig økende mengden pengespill som er tilgjengelig for norske spillere blant annet fra utlandet via Internett. Det anses viktig å understreke at et forsvarlig pengespilltilbud forutsetter at det tas hensyn til behovet for å forebygge negative sosiale konsekvenser som spilleavhengighet og spillrelatert kriminalitet.

Til § 9 a

Bestemmelsen åpner for at Norsk Tipping AS' spillvirksomhet kan skilles ut i et eget datterselskap, så lenge dette er heleid av morselskapet. Formålet med bestemmelsen er å sikre mulighet for å organisere spilleselskapets virksomhet på en mest mulig rasjonell og oversiktlig måte for selskapet og styret og for staten som eier av Norsk Tipping.

Til § 10

Fordelingen er basert på endringen av fordelingsnøkkelen ved lov 21. juni 2002 nr. 37, som fastsatte at overskuddet fordeles likt mellom idrett og kultur. Den nye prosentvise fordelingen er basert på spilleoverskuddet fra Norsk Tipping AS i 2001 og Lotteritilsynets anslag over overskuddet fra gevinstautomater for 2001. Idrettens andel tilsvarer 50 % av spilleoverskuddet i 2001, samt idrettens samlede andel av overskuddet fra gevinstautomater i 2001.

De 18 % til samfunnsnyttige eller humanitære formål fordeles etter bestemmelser fastsatt av Kongen hvor Røde Kors sikres en andel på 35 %, Rednings-selskapet en andel på 21 % og Norges Handikapforbund en andel på 3 %.

I annet ledd er det inntatt en hjemmel for avsetning fra det samlede spilleoverskudd til forskning, informasjon, forebygging og behandling i forhold til spilleavhengighet. Avsetningen skal skje før fordelingen mellom de tre overskuddsformålene idrett, kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Det tas sikte på at avsetningen skal utgjøre inntil 0,5 % av overskuddet.

Til § 11

Siden lotteriloven ikke lenger vil inneholde den nærmere reguleringen av utbetalingsautomater, er 18-årsgrensen for spill på slike automater flyttet fra lotteriloven § 8 a. Det er samtidig presisert at departementet kan fastsette aldersgrensen for deltakelse i andre spill som pengespilloven gjelder for.

8.2 Endringer i lotteriloven

Til § 1a

Forslaget om en egen formålsbestemmelse bygger på de hensyn som nevnt over i tilknytning til pengespilloven § 1 tredje ledd. I forhold til lotteriloven anses det viktig at disse hensyn fremheves i forhold til de mange ulike aktører som daglig avholder og formidler lotterier.

Til § 3

Det skal ikke lenger betales årsavgift for oppstilling av utbetalingsautomater. Lotteritilsynets kostnader i forbindelse med kontroll av Norsk Tipping's automatvirksomhet vil bli belastet spilleselskapet gjennom årlig fastsatte refusjoner.

Til § 4 d

Norsk Tipping vil selv ha god oversikt over hvilke utbetalingsautomater som er oppstilt. Det er derfor ikke behov for å registrere oppstillingene i Lotteri-registeret.

Til § 5

Annet ledd ny bokstav b presiserer definisjonen av de såkalte basarer, og innebærer at lotterier som avholdes innenfor et avgrenset område fritt kan avholdes uten tillatelse, når gevinstene har en begrenset verdi og trekning foregår uten bruk av tekniske eller mekaniske hjelpemidler og i nærvær av loddkjøper. Ved at reguleringen av basarer flyttes fra § 7 til § 5 annet ledd bortfaller kravet om at inntekten fra lotteriet må gå til et samfunnsnyttig eller humanitært formål. Dette innebærer at det i forhold til slike lotterier overlates til loddkjøper å vurdere om lotteriet avholdes på en betryggende måte, og om lotteriet avholdes til inntekt for et formål vedkommende ønsker å støtte. Endringen vil innebære en forenkling av dagens regelverk, og betyr blant annet at barnehager og skoleklasser vil kunne avholde kakeotterier uten at dette skjer i strid med lotterilovgivningen. Forutsetningen om at gevinstene må ha en begrenset verdi bør forskriftsfestes og vil f.eks kunne innebære at verdien av enkeltgevinster ikke må overstige 5000,- kroner.

Tredje ledd innebærer at det ved forskrift kan åpnes for at f.eks lokale og regionale voksenaktiviteter som sangkor, musikkorps, teater, kulturminnevern, drift av grendehus og lignende får adgang til å avholde såkalte smålotteri og lotteri ved varegevinstautomat, jf. § 7 bokstav a og b. Det bør imidlertid fortsatt være et vilkår også for disse lotterier at inntekten ikke går til kommersielt basert virksomhet eller til finansiering av offentlige oppgaver.

Til § 7

Første ledd bokstav a om varegevinstautomater innebærer at det ved forskrift kan åpnes for oppstilling av varegevinstautomater uten særskilt tillatelse. Når varegevinstautomater oppstilles uten tillatelse i medhold av forskrift, skal oppstillingen ikke registreres i Lotteriregisteret, og departementet kan med hjemmel i § 3 bestemme at det ikke skal betales årsavgift. Varegevinstautomatene står vanligvis oppstilt i tilknytning til omreisende tivoli og sirkus. Praktiske hensyn kan derfor gjøre det aktuelt å åpne for unntak fra kravet om tillatelse.

Omsetningsgrensen for lotterier som nevnt i første ledd bokstav b er i dag 100 000,- kroner. Det tas sikte på at grensen ved en forskriftsendring økes til 150 000,- kroner.

Bokstav c innebærer at det kreves tillatelse når basarer gjennomføres med medhjelpere, selv om basarene etter § 5 annet ledd bokstav b er unntatt fra kravet om at overskuddet skal tilfalle et samfunns-

nyttig eller humanitært formål. Hensikten med bestemmelsen er å sikre en god kontroll med basarer som avholdes av profesjonelle aktører.

Opphevelsen av annet ledd er av redaksjonell art. Forbeholdet for lotterier som overlates til betalte medhjelpere, er tatt inn i første ledd bokstav b og c.

Til § 8 a

Aldersgrensen for spill på utbetalingsautomater er flyttet til pengespilloven § 11.

Til § 9

Annet ledd oppheves fordi lotteriloven ikke lenger vil inneholde den nærmere reguleringen av utbetalingsautomater.

Til § 10

Paragrafen oppheves fordi lotteriloven ikke lenger vil inneholde den nærmere reguleringen av utbetalingsautomater.

Til § 15

Bestemmelsen gir hovedregelen om utbetalingsautomater. Etter første punktum er det bare Norsk Tipping AS, og eventuelle datterselskaper av Norsk Tipping som nevnt i pengespilloven ny § 9 a, som kan avholde lotteri gjennom utbetalingsautomater. Hovedreguleringen av utbetalingsautomatene vil skje i medhold av pengespilloven. Lotteriloven gjelder derfor ikke, jf. annet punktum.

Tredje punktum forbyr uttrykkelig at andre avholder lotteri gjennom utbetalingsautomater. Det samme ville for øvrig fulgt indirekte av lotterilovens system: spill på utbetalingsautomater er lotteri, avholdelse av lotteri krever som hovedregel tillatelse, og lotteriloven åpner ikke for at det gis tillatelse til det.

Kultur- og kirke departementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen

I

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

§ 1 skal lyde:

Loven gjelder

- a) pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser, som ikke er regulert i andre lover,
- b) tallspillet lotto,
- c) *lotterispill som avholdes ved bruk av utbetalingsautomater, jf. lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. § 1 første ledd bokstav e, og*
- d) andre pengespill som Kongen bestemmer at loven skal gjelde for.

Denne loven gjelder også på Svalbard.

Loven skal sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill, samtidig som det legges til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til formål som nevnt i § 10.

Ny § 9 a skal lyde:

Et datterselskap kan også være spilleselskap. Også for dette selskapet gjelder §§ 3 til 9. Morselskapet skal likevel eie alle aksjene i selskapet, og styret i morselskapet tilsetter administrerende direktør og fastsetter direktørens lønn og andre tilsetningsvilkår.

§ 10 skal lyde:

Overskuddet fra spillevirksomheten i selskapet og datterselskap fordeles med 45,5 % til idrettsformål, 36,5 % til kulturformål og 18 % til samfunnsnyttig eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges Idrettsforbund og Norges Olympiske Komite. Midlene til idrettsformål og samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Nor-

ges Idrettsforbund og Norges Olympiske Komite fordeles av Kongen. Av midlene til kulturformål fordeles $\frac{2}{3}$ av Stortinget og $\frac{1}{3}$ av Kongen.

Det årlige beløp til fordeling etter første ledd fastsettes etter at det er foretatt fondsavsetninger, og etter at det er foretatt særskilt avsetning til forskning, informasjon, forebygging og behandling i forhold til spilleavhengighet fastsatt av Kongen.

§ 11 nytt annet ledd skal lyde:

For spill på utbetalingsautomat er aldersgrensen 18 år. Departementet kan fastsette aldersgrenser for deltakelse i andre spill som nevnt i § 1.

II

I lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. gjøres følgende endringer:

Ny § 1 a skal lyde:

§ 1 a Lovens formål

Formålet med loven er å sikre at lotterier avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative sosiale konsekvenser av lotterier, samtidig som det legges til rette for at lotterier kan være en god inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid.

§ 3 annet ledd første punktum skal lyde:

Departementet kan ved forskrift bestemme at det skal betales årsavgift for oppstilling av varegevinstautomater og underholdningsautomater og at det skal betales særskilt avgift for hvert lotteriarangement.

§ 4 d første punktum skal lyde

Godkjenning og autorisasjon gitt i medhold av §§ 4 b og 4 c samt tillatelser til oppstilling av varege-

vinstautomater og underholdningsautomater skal registreres i et sentralt register.

§ 5 annet og nytt tredje ledd skal lyde:

Første ledd gjelder likevel ikke for:

- a) *lotteri i møter hvor allmennheten ikke har adgang, når lotteriet ikke er hovedhensikten med møtet.*
- b) *lotteri som avholdes innenfor et avgrenset område når trekningen foregår uten bruk av mekaniske eller elektroniske innretninger (basarer), forutsatt at gevinstenes verdi er begrenset etter nærmere bestemmelse fastsatt av Kongen i forskrift.*

Kongen kan i forskrift fastsette at lotterier som nevnt i § 7 første ledd bokstav a og b kan holdes til inntekt for andre formål enn nevnt i første ledd over.

§ 7 første ledd skal lyde:

Følgende lotterier trenger ikke tillatelse:

- a) *Varegevinstautomater etter nærmere bestemmelse fastsatt av Kongen i forskrift.*
- b) *Forhåndstrukne og etterhåndstrukne lotterier med en begrenset omsetning etter nærmere bestemmelse fastsatt av Kongen i forskrift, når lotteriet ikke er overlatt en medhjelper mot betaling.*
- c) *Lotterier som nevnt i § 5 annet ledd, når lotteriet ikke er overlatt en medhjelper mot betaling.*

§ 7 annet ledd oppheves. Nåværende tredje ledd blir annet ledd.

§ 8 a skal lyde:

§ 8 a Aldersgrenser

Departementet kan i forskrift fastsette aldersgrenser for deltakelse i lotterier.

§ 9 annet ledd oppheves.

§ 10 oppheves.

Ny § 15 skal lyde:

§ 15 Utbetalingsautomater

Lotteri ved bruk av utbetalingsautomat kan avholdes av spilleselskap som nevnt i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. § 3, jf. § 9 a. For slikt lotteri gjelder ikke loven her. Det er forbudt for andre å avholde lotteri ved bruk av utbetalingsautomat.

III

1. Loven her gjelder fra den tid Konge fastsetter. De enkelte bestemmelser kan settes i kraft fra ulik tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

Vedlegg nr 1

Oversikt over norske pengespill og lotterier

Spilltilbud etter lov om pengespill

Norsk Tipping AS tilbyr i dag følgende pengespill med hjemmel i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v:

Tipping

Tipping går ut på å spille (tippe) riktig resultat i flest mulig av de tolv idrettskampene som er oppført for vedkommende spilleomgang. Innsatsbeløpet for antall spilte rekker er 1 kr pr rekke. Minste innsatsbeløp er kr.2 d.v.s. to enkle rekker. Av hele innsatsbeløpet skal 50 % gå til premier. Regelverket for fotballspillet Tipping er fastsatt av Kulturdepartementet i spilleregler av 10. januar 2003.

Odds

Odds er et kunnskapsspill basert på idrett der det spilles på sannsynligheten for at et bestemt resultat skal inntreffe. Det er i dag tre varianter; Langoddsen, Oddsbomben og Vinneroddsen. Rekkeprisen for Langoddsen og Vinneroddsen er minimum kr 10,-. Rekkeprisen kan økes trinnvis med kr 10,- til maksimum kr 500,- ved å kombinere beløpsalternativene i beløpsfeltet på kupongen. For Oddsbomben er rekkeprisen minimum kr 1,-. Rekkeprisen kan økes trinnvis til maksimum kr 100,- ved å kombinere beløpsalternativene i beløpsfeltet på kupongen. Premie blir utbetalt på bakgrunn av odds og innsatsbeløp. Fra 4. desember 2001 ble det iverksatt endringer i reglene for Langoddsen som innebar at det er mulig å spille på doble og i visse tilfeller enkle kamper. Regelverket for Odds er fastsatt av Kulturdepartementet i spilleregler av 17. juli 2002.

Lotto

Tallspillet Lotto går ut på å velge ut de syv tallene som spilleren antar vil bli trukket ut som vinnertall av i alt 34 tall. Vinnertall pluss tre såkalte tilleggstill fastsettes ved trekning. Hver rekke koster kr 3,- for en ukes spill og kr 15,- for fem ukes spill. Minste innsatsbeløp er henholdsvis kr 6,- og kr 30,- d.v.s to enkle rekker. Av hele innsatsbeløpet skal 50 % gå til

premier. Regelverket for Lotto er fastsatt av Kulturdepartementet i spilleregler av 15. juli 1997 med senere endringer av 24. februar 1999.

Viking Lotto

Viking Lotto kan spilles i alle de fem nordiske landene samt Estland, og ble introdusert i 1993. Spillet går ut på å velge ut de seks tallene som spilleren antar vil bli trukket ut som vinnertall av i alt 48 tall. Vinnertallene pluss to såkalte tilleggstill fastsettes ved trekning. Hver rekke koster kr 3,- for en ukes spill, kr 15,- for fem ukers spill og kr 30,- for ti ukers spill. Førstepremien er felles for de land som deltar i Viking Lotto. Denne felles førstepræmien fremkommer ved at hver land innbetaler et beløp tilsvarende 0.035 Euro pr. spilt rekke. I Norge skal 50 % av hele premiebeløpet, med fradrag av det beløpet som skal innbetales til den felles førstepræmiegruppen, fordeles på fire nasjonale premiegrupper. Regelverket for Viking Lotto er fastsatt av Kulturdepartementet i spilleregler av 22. juli 1997 med endringer av 10. mai 1999.

Flax

Flax består av flere ulike loddvarianter. På loddenes forside er det et eller flere skrapefelt dekket med et belegg. Når belegget skraper bort kommer en rekke beløp, tall eller symboler til syne. Antall beløp, tall eller symboler som må være identiske for å oppnå premie. Premiens størrelse fremgår av loddet. Loddets salgpris fremgår av loddet. Skrapeloddet Flax er det eneste on-line baserte skrapeloddet på det norske markedet. I et on-line kontrollert skrapelodd aktiveres hver loddpakke via on-line nettet. Dette innebærer f.eks at loddene ikke har noen verdi før de er aktivisert hos kommisjonæren og at problemet med tyveri av loddene ikke lenger er like alvorlig. Dersom lodd likevel skulle bli stjålet under transport eller hos kommisjonæren, gir on-line kontroll av loddene mulighet for å stoppe premieutbetalinger til innehavere av stjålne lodd. Risikoen med forfalskede lodd ved forskjellige former for « klipp og lim» finnes heller ikke ved on-line validering. Flax ble introdusert i 1988 som det

første skraploddet i Norge. Spillet var opprinnelig regulert av tidligere lov om pengelotteri av 4. juni 1976 nr. 39. Fra 1. januar 1995 ble driften lagt til Norsk Tipping AS og hjemlet i pengespilloven. Regelverket for Flax er fastsatt av Kulturdepartementet i spilleregler av 23. oktober 2000.

Joker

Joker er et nummerspill der spillerens spillekortnummer (registreringsnummer) deltar en eller flere ganger i trekningen av premier i en, fem eller ti spilleomganger. En enkelttagelse i Joker koster kr 20,-. Vinnernummerne fastsettes ved to ukentlige trekninger som formidles via tv-sending (Lotto trekningen lørdag og Viktig Lotto trekningen onsdag). Av hele innsatsbeløpet skal 50 % gå til premier. Det totale premiebeløpet fordeles på fem premiegrupper etter en fordelingsnøkkel som fastsettes av selskapet. Regelverket for Joker er fastsatt av Kulturdepartementet i spilleregler av 14. august 2001.

Fordeling av overskuddet

For spillene Tipping, Joker, Lotto og Viking Lotto utbetales 50 % av innsatsbeløpet i premier. Summen av premier for de enkelte loddvariantene av Flax utgjør 45 % – 55 % av salgsverdien av trykte lodd. Etter at det er foretatt fondsavsetninger, skal selskapets overskudd fordeles med en halvdel til idrettsformål og en halvdel til kulturformål. Midlene til idrettsformål fordeles av Kongen. Av midlene til kulturformål fordeles $\frac{2}{3}$ av Stortinget og $\frac{1}{3}$ av Kongen. For overskuddet for 2001, 2002 og 2003 gjelder overgangsregler, jf. endringsloven av 21. juni 2002 nr. 37.

Hestespill

Stiftelsen Norsk Rikstoto tilbyr i dag følgende pengespill med hjemmel i lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator og etter nærmere regler fastsatt av Lanndbruksdepartementet:

Vinner

Et veddemål som består i å satse penger på vinnende hest i et totalisatorløp. Dersom det ikke er spilt på vinneren, tilbakebetales innsatsen.

Plass

Et veddemål som består i å satse penger på at en angitt hest plasserer seg blant de tre først plasserte

hestene i et totalisatorløp. Dersom tre eller færre hester gjennomfører gyldig start i vedkommende totalisatorløp, avbrytes spillet og innsatsen tilbakebetales.

Duo

Spillet omfatter kun galoppløp og er et veddemål som består i å satse penger på de to først plasserte hestene i riktig rekkefølge i ett totalisatorløp. Dersom det ikke er spilt på vinnende kombinasjon(er), tilbakebetales innsatsen.

Trippel

Et veddemål som består i å satse penger på de tre først plasserte hestene i riktig rekkefølge i et totalisatorløp. Dersom det ikke er spilt på vinnende kombinasjon(er), blir premiepotten tillagt premiepotten i et senere Trippel-spill som en jackpot. Det arrangerende selskap i samråd med Norsk Rikstoto bestemmer hvilket totalisatorløp som skal spilles med jackpot.

Dagens dobbel

Et veddemål som består i å satse penger på vinnende hest i to på forhånd fastsatte løp (Dagens Dobbeltløpene). I det offisielle programmet for det aktuelle totalisatorarrangementet skal det tydelig angis hvilke løp som er Dagens Dobbeltløp. Veddemål på en hest i hvert Dagens Dobbeltløp utgjør en rekke. Antall rekker blir det tallet som fremkommer ved å multiplisere antall markeringer i hvert løp med hverandre. Dersom det ikke er spilt på vinnende kombinasjon, gir et veddemål rett til gevinst når kvitteringen for spillet inneholder totalisatornummeret for vinneren i ett av Dagens Dobbeltløpene. I slike tilfeller deles premiepotten i to like andeler. Andelen av premiepotten divideres med summen av innsatsen på hver av de to vinnerne. Det vil således fremkomme en odds for hver kombinasjon. Dersom det ikke er spilt på vinneren i noen av Dagens dobbeltløpene, tilbakebetales innsatsen.

V5

Et veddemål som består i å satse penger på vinneren i fem på forhånd fastsatte løp (avdelinger). I det offisielle baneprogrammet skal det tydelig angis hvilke løp som inngår i V5-spillet. Veddemål på en hest i hver av de fem avdelingene utgjør en rekke. Antall rekker blir det tall som fremkommer ved å multiplisere antall markeringer i hver avdeling med hverandre. Dersom spiller har markert for hester

som ikke starter, erstatter spillesystemet disse med reservehester (ved rangering). Dersom ingen bong inneholder vinnende kombinasjon, deles premiepotten mellom alle kombinasjoner som iht. totalisatorresultatet inneholder vinnerne i fire avdelinger eller tilsvarende reservehester, tre avdelinger osv. Dersom alle fem avdelinger blir innstilt/avlyst eller ingen bonger inneholder vinneren i noen av avdelingene, blir det foretatt tilbakebetaling.

V75

Et veddemål som består i å satse penger på vinnerne i syv på forhånd fastsatte løp (avdelinger). I V75-spillet kan det inngå løp på mer enn en bane. I det offisielle programmet skal det tydelig angis hvilke løp som inngår i V75-spillet. Veddemål på en hest i hver av de syv avdelingene utgjør en rekke. Antall rekker blir det tall som fremkommer ved å multiplisere antall markeringer i hver avdeling med hverandre. Dersom spilleren har markert hester som ikke starter, erstatter spillesystemet disse med reservehester (ved rangering).

Nordisk spill

Spilleselskapene i de nordiske land har funnet at det er interesse blant skandinaviske spillere for å spille på løp i utlandet, særlig når hester fra eget land deltar i løpene. Spilleselskapene har inngått avtaler om den praktiske gjennomføring og fordeling av inntekter ved slike spill. Regjeringen har gitt tillatelse til at det kan arrangeres spill mot inntil ett travarrangement og ett galopparrangement pr. uke fra de nordiske land, såkalt Nordisk spill. Tillatelsen omfatter spillene V5, V75, Vinner, Plass pluss Duo for galopp. Spillerandelen på Duo er justert i dette spillet slik at den er lik i de samspillende land. I spilleomganger med Nordisk Spill, vil innsatsen bli gjort i det lands valuta hvor spillet leveres, bli omregnet i arrangørlandets valuta og tillagt premiepotten. Gevinster beregnes basert på arrangørlandets spillereglement, og i slike spilleomganger gjelder arrangørlandets løpsreglement. Gevinsten må heves i det landet spillet er levert, og utbetales i dette lands valuta.

Fordeling av overskuddet

Staten mottar 3,7 % av bruttoomsetning i totalisatorspillene som en statlig avgift (ca. 90 mill kr i 2000). Overskuddet fra spillevirksomheten går til drift av hestesporten og hestehold i Norge.

Av en brutto omsetning på 2571,6 mill kr i 2000 gikk 1699,4 mill kr tilbake til spillerne og 475,9 mill kr til hestesporten, inklusive 16 mill kr til drift av

Norsk Hestesenter. I tillegg gikk 240 mill kr til hestesportens aktive utøvere («hestenetto») i form av premier og transportstøtte, samt 27 mill kr i støtte til Det Norske Travelskapet og 3,8 mill kr til Norsk Jockeyklubb. Totalresultatet for 2000 var et underskudd på 5,1 mill kr. Avgiften til staten er ikke øremerket spesielle formål.

Spilltilbud etter lotteriloven

Tillatelse til å avholde lotteri kan med hjemmel i lov 24. februar 1995 nr. 11 som hovedregel bare gis til organisasjoner eller foreninger som har et humanitært eller samfunnsnyttig formål. Innenfor rammen av gjeldende forskriftsbestemmelser kan det av Lotteritilsynet eller politiet gis tillatelse til å avholde følgende typer lotterier:

Tradisjonelle etterhåndstrukne lotterier

Ved etterhåndstrukne lotterier foretas trekningen etter en på forhånd fastsatt loddsalgperiode. Omsetningsrammen for de tradisjonelle etterhåndstrukne lotterier er regulert i forskrift til lov om lotterier av 24. februar 1995, med senere endringer. Den totale omsetningsrammen for slike lotterier er 100 millioner kroner pr år. Hovedgevinsten må ikke overstige en verdi av 2 millioner kroner. Det er tillatt med gevinst i form av penger eller fordringer på penger, men enkeltgevinster i form av penger eller fordringer på penger må ikke overstige kroner 500 000,-.

Forhåndstrukne lotterier

Forhåndstrukne lotterier avholdes ved såkalte skrapelodd. Her skjer trekningen før loddsalget begynner. For å hindre at trekningsresultatet er kjent før loddene selges er det fastsatt tekniske krav til utformingen av loddseklene, jf. midlertidig forskrift om lotterier med skrapelodd av 22. juni 1989. Reglene for omsetning og gevinster er de samme som i etterhåndstrukne lotterier.

Smålotterier

Etterhåndstrukne og forhåndstrukne lotterier med en omsetningsramme på under kroner 100 000,- kan avholdes uten tillatelse. Det følger imidlertid av forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. av 21. desember 2000 nr. 1366 § 5–1 annet ledd at det skal sendes melding til politiet før loddsalget begynner.

Gevinstautomater

Med gevinstautomater menes lykkespill der trekningen foregår ved en mekanisk eller elektronisk innretning som også foretar automatisk gevinstutlevering. Gevinstautomatene kan deles in i to hovedgrupper: utbetalingsautomater og varegevinstautomater. Med utbetalingsautomater menes gevinstautomater som gir gevinst i form av penger eller verdibevis.

I henhold til forskrift 28. august 1998 nr. 853 om typegodkjenning av gevinstautomater må alle gevinstautomater typegodkjennes av Lotteritilsynet. Forskriftene inneholder tekniske krav til gevinstautomater som bl.a. har som formål å sikre en tilstrekkelig kontroll av pengestrømmen i automatene, ivareta hensynet til spillerne og føre til like konkurransevilkår for aktørene på markedet. Alle automatene som søkes typegodkjent for det norske markedet må testes av et testinstitutt utpekt av Lotteritilsynet.

Bingo

Også bingo er en type lykkespill, og reguleres i egen forskrift om bingo av 24. oktober 1990 nr. 877. Det er i dag utviklet flere former for bingo. Foruten den tradisjonelle bingo, er det bingo over radio og tv og bingoautomater. En bingotillatelse kan bare gis for inntil 30 arrangementer i året. Verdien av den enkelte gevinst (i tradisjonell bingo) må ikke overstige kr. 2500,-. Den samlede gevinstverdi for hvert enkelt arrangement må ikke overstige kr. 12 000,-, jf. bingoforskriften § 19. I tillegg til gevinstplanen, jf. § 19, kan det i.h.t § 21 settes opp en ekstragevinst til en verdi av kr 2000,-. Dersom gevinst ikke utdeles, kan denne overføres til neste arrangement. Oppsamlingsgevinsten må ikke overstige kr 12 000,-.

Lykkehjul/rulett

I visse lotterier foregår trekningen ved hjelp av lykkehjul eller andre mekaniske innretninger som foretar fortløpende trekninger. Lykkespill ved hjelp av ruletthjul som trekningsinstrument er spill hvor man foretar gevinstutbetaling basert på hvilket tall ruletthjulet stopper på. Maksimalinnsats i slike lotterier er kroner 2,- pr. spill og maksimal gevinst er kroner 200,-. Rulett som spill etter internasjonale

standard er ikke tillatt i Norge. Lotteri ved hjelp av lykkehjul avholdes hovedsakelig i forbindelse med tivolivirksomhet og lokale smålotterier.

Basarer

Basar er et lotteri som avholdes innenfor et avgrenset område hvor gevinstene og trekning foregår i nærvær av loddkjøperne i umiddelbar tilknytning til loddosalget. Det er ikke nødvendig å søke om tillatelse for å avholde basar, jf. lotteriloven § 7 første ledd bokstav a). Også lotteri avholdt i forbindelse med et møte hvor allmennheten ikke har adgang kan skje uten forutgående tillatelse så lenge lotteriet ikke er hovedhensikten ved møtet, jf. lotteriloven § 5 annet ledd.

Underholdningsautomater

Drift av underholdningsautomater er ikke å anse som lotteri. Det er imidlertid utarbeidet forskrift om underholdningsautomater av 15. september 1995 nr. 793 som fastslår at deler av lotteriloven også skal gjelde for underholdningsautomatene.

Extra

Extra er et landsomfattende tallspill med ukentlige trekninger som fjernsynsoverføres på NRK1. Spillet går ut på å velge ut de 19 tallene som spilleren antar vil bli trukket ut som vinnertall av i alt 75 mulige tall. Minste innsatsbeløp er kr 20,-, som er prisen for et enkelt brett. Spilletts overskudd går til humanitære organisasjoner gjennom stiftelsen Helse og Rehabilitering. Selve spillet administreres av Norsk Tipping AS og salget foregår gjennom spillskapets distribusjonsnett. Av omsetningen skal 50 % gå til premier. Det totale premiebeløpet fordeles på seks premiegrupper. Verdien av største gevinst kan ikke settes høyere enn kroner 2 000 000,-. Kultur- og kirke departementet har fastsatt den årlige omsetningsrammen til 832 millioner kroner. Extra reguleres av lotteriloven og spilleregler av 22. august 1996 med endringer av 7. mars 2002. Spillereglene er fastsatt av Norsk Tipping AS og godkjent av styret i stiftelsen Helse og Rehabilitering samt av Kulturdepartementet.

Vedlegg 2

Brev 18. oktober 2002 fra Justisdepartementet, Lovavdelingen

Endringer i pengespill- og lotterilovgivning – forslag om å gi Norsk Tipping AS enerett på drift av gevinstautomater

1 Innledning

Vi viser til henvendelse 24. september 2002 hvor Kirke- og kulturdepartementet ber Justisdepartementets lovavdeling om å vurdere hvorvidt et forslag om å gi Norsk Tipping AS enerett på drift av gevinstautomater er forenlig med Grunnloven og EØS-avtalen, herunder om det er grunnlag for erstatningskrav mot staten.

Norsk Tipping AS er et særskilt statlig aksjeselskap organisert etter lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespilloven). Selskapets overskudd fordeles til allmenntilrette formål.

I dag krever oppstilling av gevinstautomater en oppstillingstillatelse fra lotterimyndighetene. Tillatelser gis til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner. De fleste automatene eies og driftes av privat «entreprenør» på vegne av organisasjonen. Overskuddet fra automatdriften fordeles med maksimum 45 % til entreprenøren, minimum 35 % til organisasjonen og maksimum 20 % til innehaveren av det lokalet der automaten er oppstilt. Tre organisasjoner eier og drifter automater for egen regning. Tillatelsene til å stille opp gevinstautomater har i dag en lengste varighet på 3 år, jf. forskrift 22. september 2000 nr. 960 om oppstillingstillatelser for gevinstautomater og underholdningsautomater § 2 tredje ledd.

Overgangen til en enerett til drift av gevinstautomater for Norsk Tipping AS er tenkt gjennomført gradvis frem til 31. desember 2005 ved at automatdriften med hjemmel i dagens regler avvikes etter hvert som de tidsbegrensede oppstillingstillatelsene bortfaller. Varigheten av eventuelle nye oppstillingstillatelser som utstedes med hjemmel i lotteriloven etter 1. januar 2003, vil bli begrenset slik at nye tillatelser ikke skal gjelde lenger enn til 31. desember 2005.

2 Forholdet til Grunnloven §§ 97 og 105

Spørsmålet er om den foreslåtte ordningen vil kom-

me i strid med Grunnloven § 97. Nyordningen griper ikke inn i bestående tillatelser etter lotteriloven, idet en vil tillate at disse løper tiden ut. Tillatelsene kan dermed ikke gi grunnlag for noen beskyttelse etter Grunnloven § 97.

Det er videre klart at de organisasjonene som i dag har oppstillingstillatelser, ikke vil ha noe krav etter Grunnloven § 97 på å få tillatelse på nytt. Det er ikke tale om å gripe inn i noe bestående rettsforhold. Tilsvarende vil ikke innehavere av oppstillingslokaler og entreprenører som eier og drifter gevinstautomater, ha krav på de indirekte fordelene som er et resultat av at det gis ny tillatelse.

På bakgrunn av dette kan Lovavdelingen ikke se at det er i strid med Grunnloven § 97 at Kirke- og Kulturdepartementets forslag om å gi Norsk Tipping AS enerett på drift av gevinstautomater gjennomføres. Noe spørsmål om erstatning etter Grunnloven § 105 vil dermed heller ikke oppstå.

3 Forholdet til Grunnloven § 101

Grunnloven § 101 har ikke vært forstått slik at den forbyr offentlige monopoler (se for eksempel Andenæs: Statsforfatningen i Norge, 8. utg. Oslo 1998, på side 344). Bestemmelsen beskytter ikke næringsfriheten som sådan, men gir uttrykk for et prinsipp om økonomisk likestilling mellom borgerne. Et offentlig monopol bryter ikke med dette. Det grunnloven § 101 forbyr, er innskrenkninger i næringsfriheten som har karakter av varige særrettigheter for andre. Lovavdelingen kan på denne bakgrunn ikke se at det vil være i strid med Grunnloven § 101 å gi Norsk Tipping AS enerett på drift av gevinstautomater.

4 Forholdet til EØS-avtalens regler

I forhold til EØS-avtalen må spørsmålet om å gi Norsk Tipping AS enerett på drift av gevinstautomater først og fremst vurderes opp mot reglene om fri bevegelighet av tjenester i art. 36 flg. og etableringsrett i art. 31 flg. Men også reglene om det frie varebytte i art. 8 flg. og konkurransereglene i art. 53 flg. kan være av betydning.

EF-domstolen har vurdert spørsmål om regulering av lotterier, pengespill og drift av spilleautoma-

ter i flere saker de seneste årene. I første rekke har EF-domstolen vurdert disse spørsmålene opp mot reglene om fri bevegelighet av tjenester i EF-traktaten art. 49 flg. Den sentrale avgjørelsen om regulering av drift av spilleautomater er Läärä-dommen (sak C-124/97 Läärä, domssaml. 1999 s. 6067). En hovedproblemstilling i saken var om det statlige finske monolet for drift av spilleautomater var forenlig med reglene om fri bevegelighet av tjenester. EF-domstolen konstaterte først at et slikt statlig monopol som det finske er ikke-diskriminerende, men at det likevel representerer en hindring for den frie bevegeligheten av tjenester, se dommen pkt. 28 og 29:

«... national legislation on slot machines such as the Finnish legislation prohibits any person other than the licensed public body from running the operation of the machines in question; it therefore involves no discrimination on grounds of nationality and applies without distinction to operators who might be interested in that activity, whether they are established in Finland or in another Member State.

However, such legislation constitutes an impediment to freedom to provide services in that it directly or indirectly prevents operators in other Member States from themselves making slot machines available to the public with a view to their use in return for payment.»

Avgjørende for om det statlige monolet likevel kunne anses å være i samsvar med fellesskapsretten, var dermed om unntaksbestemmelser i EF-traktaten kunne komme til anvendelse eller om hindringen i den frie bevegeligheten av tjenester kunne legitimeres etter den domstolsskapte læren om allmenne hensyn. Blant annet under henvisning til Schindler-dommen (sak C-275/92 Schindler, domssaml. 1994 s. 1039), som gjaldt innførsel til Storbritannia av innbydelser til å delta i et tysk lotteri, la EF-domstolen til grunn at hindringen i den frie bevegeligheten av tjenester i dette tilfellet ikke var i strid med fellesskapsretten. Domstolen konkluderer slik:

«The Treaty provisions relating to freedom to provide services do not preclude national legislation such as the Finnish legislation which grants to a single public body exclusive rights to operate slot machines, in view of the public interest objectives which justify it.»

Det finske monolet var begrunnet i hensynet til å beskytte spillerne og til å opprettholde den offentlige orden. EF-domstolen bygget på at disse hensynene kunne begrunne inngrep i adgangen til å yte tjenester, og at monolet kunne anses som et

egnet og proporsjonalt tiltak for å ivareta disse hensynene. Samtidig understreket EF-domstolen at vurderingen av om inngrepet er proporsjonalt, må ta utgangspunkt i det beskyttelsesnivået som nasjonale myndigheter anser som ønskelig når det gjelder drift av spilleautomater, se dommen pkt. 35 og 36:

«... the power to determine the extent of the protection to be afforded by a Member State on its territory with regard to lotteries and other forms of gambling forms part of the national authorities' power of assessment, recognised by the Court in paragraph 61 of the Schindler judgment. It is for those authorities to assess whether it is necessary, in the context of the aim pursued, totally or partially to prohibit activities of that kind or merely to restrict them and, to that end, to establish control mechanisms, which may be more or less strict.

In those circumstances, the mere fact that a Member State has opted for a system of protection which differs from that adopted by another Member State cannot affect the assessment of the need for, and proportionality of, the provisions enacted to that end. Those provisions must be assessed solely by reference to the objectives pursued by the national authorities of the Member State concerned and the level of protection which they are intended to provide.»

I Schindler-dommen pkt. 60 og 61 sies det mer om bakgrunnen for statenes skjønnsmargin på dette området. EF-domstolen viser der først til at man ikke kan se bort fra de moralske, religiøse og kulturelle betenkelighetene som i hver enkelt medlemsstat knytter seg til pengespill, og peker på at det er en generell tendens i medlemsstatene til å begrense eller forby spill om penger. For det andre legger EF-domstolen vekt på at det følger en høy risiko for bedrageri og andre forbrytelser med de store pengesummene som er involvert. For det tredje pekes det på at pengespill er forbundet med en risiko for negative sosiale konsekvenser og negative konsekvenser for de enkelte spillerne. I tillegg er det ikke uten betydning at lotterier mv. kan gi viktige bidrag til finansiering av samfunnsnyttige formål, men dette er ikke i seg selv nok til å begrunne restriksjonene.

I Kirke- og kulturdepartementets begrunnelse for forslaget om å gi Norsk Tipping AS enerett på drift av gevinstautomater, pekes det særlig på kriminalitetsproblemer forbundet med dagens drift av gevinstautomater og problemer med spilleavhengighet. Dette er hensyn som ut fra fremstillingen ovenfor må anses som legitime og tilstrekkelig tungtveiende.

I Zenatti-dommen (sak C-67/98 Zenatti, doms-saml. 1999 s. 7289) bekrefter EF-domstolen sin praksis i Schindler-dommen og Läära-dommen i forhold til reglene om fri bevegelighet av tjenester. I forhold til reglene om etableringsrett og konkurransereglene har det ennå ikke kommet noen avgjørende dom fra EF-domstolen. Men det må antas at de synspunktene som er omtalt ovenfor, har gyldighet også i forhold til disse reglene.

På denne bakgrunnen mener Lovavdelingen at det ikke vil være i strid med EØS-avtalens regler å

gi Norsk Tipping AS enerett på drift av gevinstautomater.

Til slutt vil Lovavdelingen peke på at et statlig monopol på automatdriften for Norsk Tipping AS må innrettes slik at også alle ordninger for innkjøp av spilleautomater mv. er i samsvar med EØS-avtalens regler. Som EF-domstolen peker på i Läära-dommen pkt. 24 flg., kan reglene om det frie varebytte få betydning siden spilleautomater i seg selv er varer.

Vedlegg 3

Brev 4. februar 2003 fra Justisdepartementet, Lovavdelingen

Bistand under lovforberedelse – endringer i pengespill- og lotterilovgivningen

1 Innledning

Vi viser til henvendelsen fra Kultur- og kirkedepartementet 23. desember 2002 med senere presisering ved brev 15. januar 2003. Departementet har bedt om bistand i forbindelse med utarbeidelsen av et lovforslag som skal gi Norsk Tipping AS enerett på drift av gevinstautomater i Norge, jf. høringsbrev 25. oktober 2002 om endringer i lotteri- og pengespilllovgivningen. Forslaget er dels utarbeidet etter modell av nylige omlegginger i Sverige, der det ble innført statlig monopol på drift av gevinstautomater ved lov 2001:1045 som trådte i kraft 1. februar 2002.

Hovedbegrunnelsen for departementets forslag er et ønske om å kunne bekjempe spilleavhengighet og kriminalitet mer effektivt, å kunne håndheve 18 års grensen for spill på automater strengere og å få kontroll med misligheter i bransjen. Forslaget er planlagt iverksatt fra 1. januar 2004. Etter en overgangsperiode på to år skal retten til oppstilling av gevinstautomater etableres som en enerett for Norsk Tipping AS. Antallet oppstilte gevinstautomater er tenkt begrenset fra dagens omlag 19 000 til omlag 10 000. Norsk Tippings automater skal være en ny type såkalte VLT-automater («video lottery terminals») som skal legge til rette for en mer effektiv håndheving av 18 års aldersgrensen og gi myndighetene bedre kontroll med pengestrømmen og automatenes funksjonsmåte. Norsk Tippings automater skal bare stilles opp i lokaler der bruken kan kontrolleres på en tilfredsstillende måte; blant annet skal dagens form for oppstilling i kjøpesentra opphøre.

I dag er det humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner og foreninger som har oppstillingstillatelsene for de omlag 19 000 automatene. Tillatelsene har en varighet på ett til tre år. Avviklingen av de private automatentreprenørenes virksomhet skal skje gradvis frem til 31. desember 2005 etter hvert som disse oppstillingstillatelsene løper ut. In-

gen gjeldende oppstillingstillatelser har varighet ut over denne datoen. Eventuelle fornyede oppstillingstillatelser til organisasjoner og foreninger kan ikke gjelde ut over 31. desember 2004, jf. forskrift 22. september 2000 nr. 960 om oppstillingstillatelser for gevinstautomater og underholdningsautomater § 2 annet ledd annet punktum som endret ved forskrift 20. desember 2002 nr. 1693. For å lette bekjempelsen av og kontrollen med ulovlig oppstilling av gevinstautomater etter 31. desember 2005 er det foreslått et forbud mot uten hjemmel i lov å besitte gevinstautomater. Men forbudet er ikke tenkt satt i verk før etter en overgangsperiode frem til 1. april 2006, og departementet skal ved forskrift kunne fastsette unntak.

Nedenfor vil Lovavdelingen gi en rettslig vurdering av spørsmålet om hvorvidt gjennomføringen av de foreslåtte lovendringene kan gi dagens private automatentreprenører grunnlag for å kreve erstatning etter analogi fra Grunnloven § 105 (se punkt 2) eller etter det såkalte forespeilingsansvaret (se punkt 3). Til sist vil Lovavdelingen knytte enkelte bemerkninger til forholdet mellom de foreslåtte lovendringene og eiendomsvernet etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 1 (se punkt 4).

2 Spørsmål om erstatning på grunnlag av prinsippet i Grunnloven § 105

2.1 Innledende bemerkninger

Det er på det rene at de foreslåtte lovendringene ikke vil innebære noen ekspropriasjon som gir krav på erstatning etter Grl. § 105.

Opprettelsen av et statlig monopol på driften av gevinstautomater vil innebære at automatentreprenørenes næringsfrihet innskrenkes. Selve innskrenkningen i næringsfriheten må entreprenørene finne seg i uten erstatning, jf. Andenæs: Statsforfatningen i Norge (8. utg., Oslo 1998) s. 383.

Men der lovgivningen forbyr en viss virksomhet for å gjøre den til statsmonopol, har det vært reist spørsmål om bedriftene har krav på erstatning for nedgangen i eiendomsverdien av sine anlegg, jf.

Andenæs op.cit. s. 383–384. Et synspunkt har vært at anleggene ville tape det meste av sin verdi gjennom opprettelsen av monopolet, og at staten dermed kunne skaffe seg de nødvendige anleggene «for en slikk og ingenting». I slike tilfeller er parallellen til ekspropriasjon nærliggende, og rimelighetsgrunner kan tilsi at tapet i eiendomsverdi må erstattes, selv om forholdet ikke går inn under ordlyden i Grl. § 105.

Spørsmålet om erstatning etter innføringen av det foreslåtte monopolet på drift av gevinstautomater står i en annen stilling. Gevinstautomatene, som er entreprenørens sentrale driftsmiddel, vil ikke bli overtatt av Norsk Tipping. I stedet skal Norsk Tipping ta i bruk en ny type såkalte VLT-automater som blant annet skal legge til rette for en mer effektiv håndheving av 18 års aldersgrensen og bedre kontrollen med pengestrømmen og automatenes funksjonsmåte.

På denne bakgrunnen er det mest nærliggende å betrakte spørsmålet om erstatning etter prinsippet i Grl. § 105 som et spørsmål om erstatning for rådhetsinnskrenkninger. Lovforslaget medfører begrensninger i entreprenørens mulighet til å utnytte sine driftsmidler. Spørsmålet er om disse begrensningene i dette tilfellet kan gi grunnlag for erstatningskrav etter prinsippet i Grl. § 105. Tapet det i tilfellet kunne være aktuelt å erstatte, ville være tap ved at pådratte utgifter og investeringer ble verdiløse som følge av innføringen av monopolet.

2.2 Spørsmålet om erstatning for rådhetsinnskrenkninger

I tilfeller der et statlig monopol opprettes for å regulere en virksomhet som er forbundet med bestemte skadevirkninger, har det i den juridiske litteraturen vært hevdet at staten ikke kan ha noen plikt til å svare erstatning, jf. Jon Skeie: *Eiendomsret og Statsmonopol* (Kristiania 1923) s. 297:

«Dersom forbudet mod en tidligere privat virksomhed er blevet nødvendig for at hindre de misbrug, som altid eller regelmæssigt følger af denne virksomhed, har staten, efter min opfatning, ingen plikt til at betale erstatning for ophøret af den private bedrift. Det gjælder ogsaa i tilfælde, hvor forbudet medfører, at bestemte eiendomsgjenstande forringes i værdi eller bliver værdiløse. ... Og det gjør ingen forskjel i erstatningsspørgsmaalet, om staten for at hindre eller indskrænke misbrugene selv overtager virksomheden i andre former. ...»

Denne læren fikk tilslutning av Magne Schjødt: *Erstatningsspørsmål ved gjennomføring av statsmonopol*, trykt som bilag III til *Förhandlingarna* å

det sjuttonde nordiska juristmötet (utgitt i Helsingfors 1938), jf. s. 67 under henvisning til Skeie l.c. og med overskriften «Monopoler til sikring mot misbruk i en næring hvor misbruk lett kan forekomme»:

«Dette er formålet med Vinmonopolet. ... I et slikt tilfelle har Staten ikke erstatningsplikt. Opprettelse av et monopol er her et direkte utslag av statens rett til regulering av næringslivet i samfundets interesse. De næringsdrivende har ikke noe naturlig krav på i det hele å drive en næring av denne art. De avgir derfor ingen verdi som tilhører dem.»

Utgangspunktet er i alle fall at eieren må tåle begrensninger i eiendomsrådigheten uten erstatning. Den rettspraksis som angår erstatning for innskrenkninger i rådigheten over fast eiendom, kan her gi en viss veiledning. Så lenge det ikke blir krevd avståelse av eiendommen, er det bare i særlige unntakstilfeller at det må betales erstatning etter ulovfestede regler knyttet til en form for analogisk anvendelse av Grl. § 105, jf. Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen). Dette utgangspunktet må også gjelde i forhold til etablert virksomhet som tidligere har vært ansett som uskadelig, men som erfaring og ny erkjennelse viser at bør reguleres nærmere eller helt forbys, jf. Rt. 1973 s. 705 (laksefredning).

Et nødvendig, men ikke tilstrekkelig vilkår for erstatning for rådhetsinnskrenkninger, er at inngrepet er vesentlig for eieren, jf. Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) på s. 325:

«At inngrepet er vesentlig, er et nødvendig, men ikke i seg selv tilstrekkelig vilkår for å kunne kreve erstatning etter en analogisk anvendelse av Grunnlovens § 105. Det er velkjent i praksis at selv vesentlige inngrep ikke kan kreves erstattet, f.eks. fordi de rammer en virksomhet som på grunn av ny erkjennelse anses å være så skadelig eller uheldig at den bør reguleres eller forbys.»

Dersom inngrepet er vesentlig, vil det bero på en totalvurdering av en rekke omstendigheter om det er grunnlag for erstatning. De samfunnsinteressene som begrunner rådhetsinnskrenkningene samt likhets- og forutberegnelighetshensyn vil stå sentralt i vurderingen.

Når det gjelder spørsmålet om inngrepet er vesentlig, er det et moment at det foreslåtte monopolet på drift av gevinstautomater vil gripe inn i automatentreprenørens etablerte bruk av typegodkjente automater. Det er et argument for at inngrepet bør anses som vesentlig, jf. Rt. 1988 s. 890 (Jærstrendene). Men en må også ta i betraktning at automatene har en begrenset levetid, og at bruken

bygger på tidsbegrensete oppstillingstillatelser gitt med hjemmel i lov. Dessuten vil formentlig en betydelig andel av dagens automatpark kunne utnyttes meget lønnsomt i overgangsperioden. De gjeldende oppstillingstillatelsene vil falle bort gradvis i løpet av en overgangsperiode frem mot slutten av 2005, slik at automatentreprenørene får en viss tid til å tilpasse seg. Etter dagens regler i forskrift 18. august 1998 nr. 853 om typegodkjenning av automater (typegodkjenningsforskriften) § 2 annet og tredje ledd må automater som ble typegodkjent første gang før 1. oktober 2000, senest fra 1. januar 2004 tilfredsstillende nye krav til typegodkjenning. Men i forbindelse med innføringen av det foreslåtte monopolet vil Kultur- og kirkedepartementet oppheve disse reglene, slik at entreprenørene også kan benytte seg av automater som ble typegodkjent første gang før 1. oktober 2000, helt frem til oppstillingstillatelsene løper ut. For å gi automatentreprenørene rimelige muligheter til å innrette seg etter det foreslåtte besittelsesforbudet, skal dette ikke tre i kraft før etter utløpet av en overgangsperiode som er tenkt å vare frem til 1. april 2006.

Det vil nok variere hvor vesentlig inngrepet er for den enkelte som rammes. Enkelte automatentreprenører kan komme til å tape til dels betydelige beløp på nylig foretatte investeringer. Selv om en skulle legge til grunn at inngrepet er vesentlig for en større eller mindre gruppe entreprenører, finner Lovavdelingen det utvilsomt at den helhetsvurderingen som etter praksis må foretas, fører til at det ikke er grunnlag for erstatning etter ulovfestede regler knyttet til en form for analogi fra Grunnloven § 105. Lovavdelingen vil peke på følgende betraktninger:

Lotterilovens system er at det som utgangspunkt er forbudt å drive lotterivirksomhet. Lotterivirksomhet kan bare drives med tillatelse fra det offentlige, og tillatelsene gjelder bare for en tidsbegrenset periode – uten at en har krav på fornyelse. Dersom noen legger opp til å tjene penger på virksomhet ut over det tidsrommet som tillatelsen er gitt for, må dette som utgangspunkt være vedkommendes egen risiko. Selve lovens system gir et klart varsel om dette. Allerede etter dagens regelverk må de involverte i betydelig utstrekning være forberedt på at myndighetene innskrenker antallet tillatelser vesentlig ved ikke å fornye dem. Størrelsen av de involvertes økonomiske tap vil i vesentlig grad avhenge av hvor langt de har forholdt seg til lovens forutsetning om at tillatelsene er tidsbegrensete. I en slik situasjon er det vanskelig å tenke seg at det offentlige skulle bli erstatningspliktig fordi noen er blitt avskåret fra å utnytte foretatte investeringer etter at tillatelsene utløper.

Dersom en rådighetsinnskrenkning er av generell karakter, skal det i praksis særlig mye til før vilkårene for erstatning er oppfylt. Inngrep som bare rammer en enkelt eier eller en utvalgt del av en gruppe eiere, har gjerne en mer ekspropriasjonsliggende karakter. I slike tilfeller er det mer nærliggende å anvende grunntanken om at eierens tap som følge av en ekspropriasjon bør bæres av hele samfunnet, ikke av den enkelte som rammes, jf. Andenæs: Statsforfatningen i Norge (8. utg., Oslo 1998) s. 383. Rådighetsinnskrenkningene som følge av at det blir innført et statlig monopol, vil ramme alle dagens automatentreprenører og har for så vidt en generell karakter, jf. Rt. 1973 s. 705 (laksefredning) der et fredningsvedtak ble ansett å ha en generell karakter for så vidt som det rammet alle som sto i samme stilling, selv om antallet av dem som ble rammet, av tilfeldige grunner ikke var stort.

Det er videre av vesentlig betydning at formålet med lovendringen nettopp er å ramme lotterivirksomheten, slik den i dag foregår, med sikte på å redusere dens skadelige virkninger (jf. i denne sammenheng Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) på s. 325–326). Forbudet rammer ikke som en tilfeldig sidevirkning av at andre interesser prioriteres. Det er heller ikke spørsmål om å ramme eksisterende virksomhet med sikte på at andre økonomiske interesser skal gå foran. Dette er et ytterligere argument mot erstatningsplikt.

Det bør tilføyes at domstolene i denne sammenheng vil være ytterst tilbakeholdne med å etterprøve hvilke tiltak som er nødvendige for å oppnå formålet med endringen, jf. Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) på s. 326.

Det er etter dette ikke grunnlag for erstatning etter ulovfestet rett knyttet til en form for analogi fra Grunnloven § 105 for det tapet private automatentreprenører lider.

3 Et eventuelt forespeilingsansvar

Det kan spørres om staten har gitt automatentreprenørene så konkrete og klare forespeilinger om fortsatt drift at entreprenørenes forventning om dette må anses å ha erstatningsvern. I tilfellet vil det være tale om erstatning for pådratte utgifter og investeringer som blir verdiløse ved innføringen av det foreslåtte monopolet, jf. Rt. 1994 s. 813 (Drammensveien 88 B) der det også er fremhevet at tapet ikke må fremstå som uvesentlig.

Det er her spørsmål om å pålegge erstatningsplikt på grunnlag av Stortingets grunnlovsmessige utøving av sin lovgivningsmyndighet. For ordens skyld bemerkes at Stortinget ikke har gitt noe til-

sagn om rett til fortsatt drift etter at tillatelsene er utløpt. I et slikt tilfelle er det vanskelig å tenke seg at staten skulle bli erstatningsansvarlig ut over det som følger av analogi fra Grunnloven § 105.¹ Dommen i Rt. 1994 s. 813 bygger på en slik betraktning. Det heter der (på s. 818):

«Oslo kommune har pekt på at det i tilfelle er tale om å pålegge erstatningsplikt for følgen av kommunens lovhjemlede myndighetsutøvelse, og at et slikt ansvar må ha hjemmel enten i selve hjemmelsgrunnlaget, det vil si i bygningslovgivningen, eller i grunnlovfestede erstatningsregler. Dette utgangspunkt er jeg enig i. Det er for Herlofson tale om et tap som er oppstått som følge av et rådhetsinngrep, nektelsen av å godkjenne bebyggelsesplanen og den senere omregulering. Det er klart at bygningslovens egen erstatningsregel for tap utløst av reguleringsplan, § 32 i loven av 1965, ikke rekker til å medføre erstatningsplikt for tap av denne art. Hjemmelen må i tilfelle søkes i de retningslinjer for erstatning ved rådhetsinnskrenkninger som er utviklet av Høyesterett med grunnlag i Grunnlovens §§ 97 og 105.»

På bakgrunn av at forespeilingsansvaret er påberopt som et mulig selvstendig grunnlag for erstatning, vil Lovavdelingen likevel gå noe nærmere inn på spørsmålet.

Erstatning på grunnlag av et forespeilingsansvar må forutsette at staten har skapt en sterk berettiget forventning hos entreprenørene om fortsatt drift. Gitt at dette er tilfellet, må det så foretas en konkret interesseavveining der grunnlaget for og styrken av denne forventningen må veies opp mot hensynet til samfunnsinteressene som begrunner innføringen av monopolet, jf. Rt. 1981 s. 462 (Malvik/UEH). Når denne interesseavveiningen skal foretas, vil det være naturlig blant annet å legge vekt på Stortingets oppfatning, slik den eventuelt blir uttrykt gjennom behandlingen og vedtakelsen av de aktuelle lovendringene. Det må videre tas i betraktning at automatentreprenørene er profesjonelle aktører som kan vurdere risikofaktorene ved slik næringsvirksomhet, jf. Rt. 1981 s. 462 (Malvik/UEH). Privat drift av gevinstautomater har både i Norge og i andre land vært forbundet med samfunnsmessig uønskede virkninger. Nettopp på bakgrunn av dette innførte Sverige nylig et statlig monopol på drift av gevinstautomater. Finland har lenge hatt et slikt monopol.

Automatentreprenørens næringsvirksomhet beror på et usikkert grunnlag, og investeringer i

slik virksomhet er forbundet med en viss risiko. Etter norsk rett er det forbudt å avholde lotteri uten tillatelse, jf. lotteriloven § 6 første ledd. Villkårene for å få slik tillatelse er strenge. Som hovedregel gis tillatelse bare til organisasjoner og foreninger som ivaretar humanitære eller samfunnsnyttige formål, jf. § 6 annet ledd. Automatentreprenørene er ikke alene avhengige av avtaler om drift med ideelle organisasjoner og foreninger, men også av at organisasjonene får (fornyet) tillatelse av politiet til oppstilling av utbetalingsautomater (jf. lotteriloven § 10). Slik tillatelse gis for en tidsavgrenset periode som ikke skal overstige tre år, jf. forskrift 22. september 2000 nr. 960 om oppstillingstillatelser for gevinstautomater og underholdningsautomater § 2 annet ledd første punktum.

Automatentreprenørene må videre være autorisert etter lotteriloven § 4 c. Også innehaveren av oppstillingslokalet må ha autorisasjon. Dessuten må gevinstautomatene som entreprenørene vil bruke, være typegodkjent etter typegodkjenningsforskriften.

At myndighetene gjennom en autorisasjonsordning setter krav til entreprenørene og andre aktører i markedet, kan ikke i seg selv gi entreprenørene en forventning om fortsatt drift, som er så sterk at den må anses å ha et erstatningsvern. Slik må det antas å være selv om autorisasjonene ikke er tidsbegrensede. Det kan heller ikke gi entreprenørene en erstatningsvernet forventning om fortsatt drift at det i tillegg stilles krav om typegodkjenning av gevinstautomatene. Lovavdelingen kan ikke se at løsningen må bli en annen fordi det ved forskrift 27. september 2000 nr. 982 ble innført nye krav til typegodkjenning gjeldende fra 1. oktober 2000, jf. typegodkjenningsforskriften § 2. Det kan heller ikke være avgjørende at det i den forbindelse ble gitt overgangsfrister frem til 1. januar 2004 for automater som var typegodkjent og oppstilt første gang før 1. oktober 2000, og frem til 1. januar 2002 for automater som var typegodkjent før 1. oktober 2000, men oppstilt første gang etter denne datoen.

Som advokat Keiserud peker på i sin utredning 5. desember 2002, har det gjennom lovforarbeider frem til og med 1999 kommet signaler fra regjering og Storting om å satse på bedre kontroll med automatentreprenørene fremfor et forbud som ville innebære at de ideelle organisasjonene og foreningene måtte drifte gevinstautomatene selv. Blant annet vises det til justiskomiteens uttalelse i Innst. O. nr. 9 (1994–95) s. 14 om at såkalte lotterientreprenører «fortsatt bør tillates». Denne uttalelsen må settes inn i sammenhengen som fremgår av Ot.prp. nr. 58 (1993–94) s. 18:

¹ EØS-avtalen slik den er gjennomført i norsk rett ved EØS-loven reiser særlige spørsmål som ikke berøres i brevet her.

«Det har vært en del eksempler på at lotteriarangøren har overdratt lykkespilltillatelsen til entreprenøren mot en fast sum, noe som er i strid med reglene om at overskuddet skal tilfalle arrangøren. Utvalget har på denne bakgrunn overveid å forby bruk av entreprenører ved slike lotterier, men anser et slikt forslag som urealistisk.»

Til sist viser Keiserud til Innst. O. nr. 33 (1999–2000) fra justiskomiteen, side 13, der det er uttalt at det «bør være anledning til å velge mellom egen entreprenørdrift og å engasjere entreprenør så lenge man holder seg innenfor gjeldende fordelingsnøkkel». Det følger av innstillingen selv, av Ot.prp. nr. 84 (1998–99) s. 33 flg. og av NOU 1997: 14 s. 39–40 og 45 at denne uttalelsen må settes inn i en tilsvarende sammenheng. I forbindelse med komiteens uttalelse bør det dessuten pekes på at medlemmene fra Arbeiderpartiet på side 34 ba «om at styremaktene vurderer å skipe eit eige entreprenørselskap t.d. på line med det finske «Penningforbundet» som gjev entreprenørtenestene til lag og organisasjonar, og at overskotet vert fordelt mellom dei samfunnsnyttige og humanitære organisasjonane». Et mindretall i komiteen ønsket med andre ord å få vurdert en form for monopolordning.

Det er klart at de nevnte signalene ikke kan binde regjeringen til å ikke å endre sin politikk dersom gode grunner taler for det. Like klart er det at Stortinget som lovgiver ikke kan være bundet til å la være å vedta innføringen av et statlig monopol på drift av gevinstautomater. Også den løsning at regjering og Storting kunne endre kurs på dette området, men bare mot erstatning, ville klart innebære sterkere bindinger enn de nevnte signalene kan gi grunnlag for.

I sin utredning opplyser advokat Keiserud videre at Lotteritilsynet har tatt forbehold i alle nyere typogodkjenninger av automater om at «aktørene» må påregne krav om online-teknologi i nær fremtid, og at det samme er formidlet i foredrag for bransjen. At Lotteritilsynet på flere måter har formidlet at en omstilling til online-teknologi må påregnes i nær fremtid, er forhold som implisitt kan ha gitt automatentreprenørene en viss forventning om fortsatt drift. Men en slik forventning kan ikke få gjennomslag overfor de tungtveiende allmenne hensynene som ligger til grunn for den foreslåtte innføringen av et statlig monopol på drift av gevinstautomater – en ordning som Stortinget eventuelt vil vedta.

4 Forholdet til EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1

4.1 Retten til eiendom

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 1 sikrer retten til eiendom. Begrepet eiendom tolkes vidt og omfatter blant annet både løsøre og økonomiske rettigheter ved utøvelse av næringsvirksomhet.

Artikkelen inneholder tre regler. Disse kan kalles henholdsvis prinsippregelen, avståelsesregelen og kontrollregelen, jf. Erik Møse: *Menneskerettigheter* (2002) s. 500 flg. Prinsippregelen er slått fast i første ledd første punktum og gir enhver fysisk eller juridisk person «rett til å få nyte sin eiendom i fred». Dette prinsippet har stor betydning siden det må tas i betraktning ved tolkningen av de to andre reglene i artikkelen. I tillegg kan et brudd på prinsippregelen være selvstendig grunnlag for å statuere krenkelse av konvensjonen. I praksis vurderer Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) som regel forholdet til de to andre reglene før den eventuelt tar stilling til om det foreligger brudd på prinsippregelen.

Avståelsesregelen følger av første ledd annet punktum: «Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov ...» Kontrollregelen fremgår av annet ledd som bestemmer at prinsippregelen og avståelsesregelen ikke på noen måte skal svekke «en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse ...».

Kontrollregelen fremstår etter sin ordlyd som et unntak fra de to andre reglene, men etter EMDs praksis må inngrep i retten til eiendom i ethvert tilfelle bygge på en «rettferdig balanse» mellom berettigede samfunnsinteresser og individets rettigheter. Inngrepet må stå i et rimelig forhold til formålet. Dette gjelder ikke bare i forhold til prinsippregelen og avståelsesregelen, men på samme måte i forhold til kontrollregelen. Med andre ord gjelder et alminnelig forholdsmessighetsprinsipp.

4.2 Vil de foreslåtte lovendringene, på en måte som er i strid med retten til eiendom, gripe inn i økonomiske rettigheter ved utøvelse av næringsvirksomhet?

Retten til å drive næringsvirksomhet har etter EMDs praksis et relativt svakt konvensjonsvern, jf. Erik Møse: *Menneskerettigheter* (2002) s. 513 under henvisning til sakene *Tre Traktörer AB mot Sverige*, Serie A 159 (1989) og *Fredin mot Sverige*, Serie A 192 (1991). I *Tre Traktörer*-saken hadde so-

sialmyndighetene i Sverige tilbakekalt en restaurants skjenkebevilling etter betydelig mislighold. Domstolen fant at det forelå et inngrep i retten til eiendom, som måtte vurderes etter kontrollregelen i artikkel 1 annet ledd, jf. dommen pkt. 55. Forholdsmessighetsvurderingen ble avgjørende, og i avveiningen av om inngrepet var forholdsmessig, understreket Domstolen at statene må ha en vid skjønnsmargin. I lys av at formålet var å ivareta svensk alkohopolitikk, ble konklusjonen at det forelå en rettferdig balanse, jf. dommen pkt. 62 og 63.

Innføringen av et monopol på drift av gevinstautomater innebærer rettslig sett et mindre inngripende tiltak overfor de private partene enn tilfellet var i Tre Traktører-saken. Det dreier seg ikke om tilbakekall av gjeldende tillatelser, men om unntakelse av å utstede nye tillatelser når de gjeldende løper ut. Det er også et moment at tillatelsene ikke gis til automatentreprenørene. Disse nyter bare indirekte godt av de ideelle organisasjonene og foreningenes tillatelser.

På denne bakgrunnen kan Lovavdelingen ikke se at innføringen av et statlig monopol på drift av gevinstautomater vil innebære noe konvensjonsstridig inngrep i økonomiske rettigheter ved utøvelse av næringsvirksomhet.

4.3 *Vil innføringen av et forbud mot besittelse av gevinstautomater kunne stride mot retten til eiendom?*

I forlengelsen av at det innføres et statlig monopol på drift av gevinstautomater, er det foreslått å gi et forbud mot besittelse av slike automater for andre enn Norsk Tipping AS. Det kan være tvil et slikt forbud må vurderes etter kontrollregelen i annet ledd, avståelsesregelen i første ledd annet punktum eller prinsippregelen i første ledd første punktum.

Et grunnvilkår for å anvende avståelsesregelen

er at det foreligger avståelse av eiendom. Det typiske eksemplet på slik avståelse er ekspropriasjon. Et forbud mot besittelse er ikke en ekspropriasjon. Eiendomsretten overføres ikke til noen andre. Men et absolutt forbud mot besittelse vil i praksis kunne innebære en så omfattende rådighetsbegrensning at det kan være nærliggende å betrakte forbudet som en de facto ekspropriasjon. Enkelte tilfeller av de facto ekspropriasjon har EMD vurdert som inngrep etter prinsippregelen, andre tilfeller har vært vurdert etter avståelsesregelen. Et absolutt forbud mot besittelse av gevinstautomater ville det antagelig være mest nærliggende å vurdere etter avståelsesregelen, jf. Sporrøng og Lönnroth mot Sverige, Serie A 52 (1982), pkt. 62 og 63. Men dersom det gjøres unntak fra forbudet, kan det være mer nærliggende å anvende kontrollregelen.

Blir unntakene omfattende, kan en kanskje stille spørsmål ved om tiltaket i det hele tatt kan anses som et inngrep i retten til eiendom. Men selv om en ikke går så langt, vil rekkevidden av eventuelle unntak kunne ha betydning for om det foreligger en krenkelse av konvensjonen. Disse momentene vil kunne spille en vesentlig rolle i den forholdsmessighetsvurderingen som må foretas dersom det foreligger et inngrep i retten til eiendom. Et absolutt forbud mot besittelse vil kunne bli ansett som et uforholdsmessig inngrep, selv om forbudet skal ivareta tungtveiende allmenne hensyn.

Så fremt det blir gitt en rimelig overgangsfrist før besittelsesforbudet settes i kraft, og det blir gjort rimelige unntak, antar Lovavdelingens at innføringen av en slik lovregel – på bakgrunn av de tungtveiende samfunnsmessige hensynene som gjør seg gjeldende – ikke innebærer noe konvensjonsstridig inngrep i retten til eiendom. Dette er ikke mer enn en retningslinje, men det lar seg vanskelig gjøre å være mer konkret på bakgrunn av Kultur- og kirke departementets høringsnotat.

