



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Høringsnotat

14.8.2017

NY FORSKRIFT OM GRASROTANDELEN

1. BAKGRUNN

I lov om pengespill § 10 fremgår det at en andel av innsatsbeløpet til spill som omfattes av loven kan fordeles etter beslutning fra den enkelte spiller og etter nærmere regler fastsatt av Kongen til en enhet registrert i Frivillighetsregisteret (Grasrotandelen). I gjeldende forskrift om grasrotandel § 2 er det fastsatt at grasrotandelen skal utgjøre 5 prosent av spillinnsatsen.

Meld. St. 12 (2016–2017) – *Alt å vinne. Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk* ble behandlet av Stortinget 2. mai 2017. Meldingen redegjør for ordning om grasrotandel, jf. kapittel 14, punkt 14.4. I familie- og kulturkomiteens innstilling til Stortinget, jf. Innst. 250 S (2016-2017) heter det: *"Komiteen støtter en økning av Grasrotandelen, fra 5 prosent til 7 prosent av bruttoinnsatsen, og fra 10 prosent til 14 prosent for Multix og Instaspill, da den har en viktig legitimerende og demokratiserende effekt som etter komiteens mening bidrar til å forankre den norske spillmodellen. Komiteen peker i tillegg på at Grasrotandelen tilkommer små lag og foreninger, og i så måte er med på å øke andelen av tippemidlene som går til mindre og lokale organisasjoner og foreninger."*

Grasrotandelen vil få økt betydning når prosentsetsatsene økes. For å unngå økt risiko for mislighold av ordningen foreslår derfor departementet enkelte innstramminger i ordningen. Endringene skal sikre at midlene i størst mulig grad tilkommer lag og foreninger med frivillig aktivitet.

2. DEPARTEMENTETS FORSLAG

2.1 Innledning

Grasrotandelen ble innført i 2009, jf. forskrift 27. februar 2009 nr. 238 om grasrotandel. Siden innføring av ordningen har Grasrotandelen generert mer enn 2 mrd. kroner. I 2016 mottok rundt 25 000 foreninger om lag 448 mill. kroner. Det er stor oppslutning om Grasrotandelen, med over 1 million registrerte grasrotgivere.

Departementet foreslår å øke prosentsatsene i tråd med Innst. 250 (2016-2017). Videre foreslår departementet at spillet Extra skal inngå i Grasrotandelen fra 2018. Samlet sett vil dette gi en positiv økning i andelen som fordeles til lokale lag og foreninger. Samtidig øker risikoen for mislighold av ordningen ved at spillere og/eller mottakere kan søke å få personlig utbytte av ordningen. For å sikre at midlene i størst mulig grad tilkommer lag og foreninger med frivillig aktivitet foreslår derfor departementet følgende innstramminger i ordningen:

- at spill med høy premieandel skal over på nettoberegning av Grasrotandelen
- at Lotteri- og stiftelsestilsynets hjemmel for tilsyn med ordningen styrkes
- at det innføres krav om at grasrotandel ikke kan nyttes til økonomisk aktivitet og hvor denne aktiviteten vrir eller truer med å vri konkurransen med virksomheter som ikke kan motta grasrotandel

Ordningen skal fortsatt være en ubyråkratisk lavterskelordning for regionale og lokale foreninger og lag. Midlene er frie innenfor grasrotmottakers formål. Departementet legger opp til at ny forskrift innføres fra 1.1.2018.

Departementet har igangsatt arbeidet med en melding til Stortinget om den statlige frivillighetspolitikken og et lovarbeid for å følge opp endringsforslagene i Meld. St. 12 (2016-2017). Dette arbeidet kan gi føringer som på sikt vil gjøre det nødvendig med en ny gjennomgang av forskrift om grasrotandel og regelverket for Frivillighetsregisteret.

2.2 Forslag til endringer

2.2.1 Endringer i prosentsatser for Grasrotandelen

Departementet foreslår å endre prosentsatsene for Grasrotandelen i tråd med forslag fremmet i Meld. St. 12 (2016-2017). I tillegg foreslår departementet å endre beregningen av grasrotandel fra Oddsen slik at denne følger samme modell som Multix og Instaspill.

I dagens ordning er det to forskjellige beregningsmetoder for Grasrotandelen. Dette er omhandlet i § 2 i forskrift om grasrotandel: *"Spillere hos Norsk Tipping kan bestemme at 5 prosent (grasrotandelen) av spillinnsatsen skal gå til en enhet registrert i Frivillighetsregisteret som oppfyller kravene i § 3. Ved spill på Norsk Tippings terminalspill Multix og Instaspill er grasrotandelen 10 % av spillinnsatsen etter fradrag for gevinster."*

Årsaken til at Multix og Instaspill har en annen beregningsmodell enn øvrige spill er at disse spillene har en relativt sett høyere tilbakebetalingsprosent (premieandel). Etter å ha vurdert alle spillene som faller inn under Norsk Tippings portefølje har departementet også funnet det riktig å inkludere Oddsen i denne beregningsmodellen. Oddsbomben er et spill med noe lavere premieandel, men departementet ser det likevel som hensiktsmessig at alle spill under Oddsen følger samme beregningsmodell.

Denne endringen vil også kunne redusere risikoen for mislighold av Grasrotandelen, da risikoen for mislighold av ordningen er høyere for spill med høy premieandel. Det har vært enkelte eksempler på at enheter har blitt opprettet utelukkende med formål å motta midler fra Grasrotandelen. Enhetene har gjerne bestått av en lukket krets av personer uten alminnelig medlemstilgang. Ved å gå fra bruttoberegning til nettoberegning av grasrotandel for Oddsen, vil den økonomiske gevinsten av mislighold av ordningen bli mindre.

2.2.2 Extraspillet

Extra er i dag unntatt Grasrotandelen i henhold til dagens forskrift om grasrotandel § 2 tredje ledd. Bakgrunnen for unntaket er at tillatelsen til Extra opprinnelig ble gitt i medhold av lotteriloven, og at grasrotandel kun er innført for spill gitt i medhold av pengespilloven § 10 første ledd.

Pengespilloven § 10 andre ledd ble endret med virkning fra 1. januar 2016. Endringene medfører at 6,4 prosent av overskuddet fra spillvirksomheten i Norsk Tipping AS f.o.m. spilleåret 2016 (til utbetaling i 2017) skal tilfalle helse og rehabiliteringsformål, fordelt gjennom ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering (ExtraStiftelsen). Samtidig ble eierskapet til spillet Extra i sin helhet overført til Norsk Tipping AS og spillet har inngått i Norsk Tipping AS' ordinære portefølje f.o.m. 1. januar 2016. Departementet anser det derfor som naturlig at Extra generer grasrotmidler i henhold til hovedregelen i pengespilloven § 10 første ledd, og inngår som en del av beregningsgrunnlaget på 7 prosent i Grasrotandelen fra det tidspunkt ny forskrift trer i kraft.

2.2.3 Merknader til de enkelte paragrafene

Til § 1.

Formålsbestemmelsen endres for å tydeliggjøre at ordningen skal fremme frivillig aktivitet på lokalt og regionalt nivå.

I tillegg innlemmes det krav om at grasrotmidlene må brukes på grasrotmottakers egen frivillige virksomhet og i tråd med enhetens vedtekter og formål. Disse reglene er i dag å finne i § 9 første ledd, bokstav a) og b), og er derfor ikke uttrykk for ny rett.

Departementet ber likevel høringsinstansene merke seg at grasrotmidlene må brukes på *egen* frivillig virksomhet, jf. merknader til § 5.

Kravet til at grasrotmottaker må være allmenntilgjengelig og tilgjengelig for et bredt spekter av mennesker flyttes til ny § 3.

Til § 2.

Procentsatsen økes til 7 prosent av spillinnsatsen. Ved spill på Multix, Instaspill og Oddsen økes satsen til 14 prosent etter fratrukk for gevinster. Fysiske Flaxlodd er ikke en del av Grasrotandelen da spilllets kunder spiller uregistrert. Overskudd fra Belagoterminaler fordeles i henhold til forskrift 24. juni 2011 nr. 644 om fordeling av overskudd fra utbetalingsautomater oppstilt i bingohaller (bingoterminaler).

Til § 3.

Paragrafen stiller krav til deltakelse i Grasrotandelen. Det er krav om registrering i Frivillighetsregisteret, men det er ikke alle enheter i Frivillighetsregisteret som kan delta i Grasrotandelen. Lov om register for frivillig virksomhet fastslår hvem som har registreringsrett, jf. § 3 og § 4. Følgende aktiviteter regnes ikke som frivillig virksomhet jf. § 3 i loven: a) aktiviteter organisert av det offentlige b) aktiviteter basert på samvirkeprinsipper og som omfattes av lov om samvirkeforetak (samvirkeloven). Frivillig virksomhet som ikke anses allmennyttig, kan nektes registrering i særskilte tilfeller.

Det skal legges til grunn en strengere tolkning av begrepet allmennyttig i Grasrotandelen enn i dagens lovtekst om register for frivillig virksomhet. Dette er i tråd med intensjonen for ordningen og gjeldende rett, men tydeliggjøres i ny forskrift. En allmennyttig organisasjon i denne ordningen skal forstås som organisasjoner som ivaretar allmenne samfunnsinteresser, og som er tilgjengelige for et bredt spekter av mennesker. Enheter som kun ivaretar interessene til en lukket krets og/eller som arbeider for å sikre egen økonomisk gevinst eller på annen måte arbeider for å dra personlige fordeler på vegne av medlemmene, regnes ikke som allmennyttige. Organisasjoner som arbeider for å fremme medlemmenes interesser, men som også kommer andre til gode ved at de produserer tjenester og goder for andre, anses som allmennyttige. Eksempler kan være pasientorganisasjoner o.l.

Aktiviteter som er organisert av det offentlige har ikke registreringsrett i Frivillighetsregisteret. Det kan likevel være organisasjoner som er registrert i Frivillighetsregisteret som i hovedsak benytter opptjente midler til offentlige oppgaver. Disse skal ikke kvalifisere til deltakelse i Grasrotandelen. Pengespillovgivningen legger til grunn at offentlige oppgaver ikke skal finansieres av lotterimidler.

Etter dagens forskrift er det tilstrekkelig at enheten er registrert i minst en av de grasrotberettigede kategoriene i Frivillighetsregisteret for å kunne delta i Grasrotandelen. Med departementets forslag vil retten til deltakelse i Grasrotandelen bli vurdert ut ifra den kategorien som er rangert med høyest omfang, jf. forskrift 15. oktober 2008 nr. 1214 om register for frivillig virksomhet § 4. Dette omtales som det primære aktivitets- og virksomhetsområdet for enheten.

Det er Brønnøysundregistrene som vurderer om en enhet kan registrere seg i Frivillighetsregisteret. Dersom en enhet melder at den ønsker å delta i Grasrotandelen skal Brønnøysundregistrene kontrollere om enheten oppfyller vilkårene. Lotteri- og stiftelsestilsynet fører kontroll med at enheten har tilstrekkelig frivillig innsats, jf. forskrift 15. april 2013 nr. 386 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner § 7. Dersom Brønnøysundregistrene er i tvil om en enhet oppfyller kriteriene for deltakelse i Grasrotandelen avgjør Lotteri- og stiftelsestilsynet om vilkårene anses oppfylt. Lotteri- og stiftelsestilsynet fører tilsyn med mottakerorganisasjonenes tilgang til og bruk av Grasrotandelen, og skal føre kontroll med at bestemmelsene i forskriften blir overholdt. Det er lagt inn en ny bestemmelse om at

dersom Brønnøysundregistrene eller Lotteri- og stiftelsestilsynet mottar opplysninger som godtgjør at en enhet i Frivillighetsregisteret ikke skulle kvalifisert til deltakelse i Grasrotandelen, men likevel er registrert som grasrotmottaker, skal gjeldende enhet slettes fra Grasrotandelen i Frivillighetsregisteret. Dette vil hindre at enheter som ikke er kvalifisert til Grasrotandelen kan opptjene grasrotmidler.

Til § 4.

For å få utbetalt grasrotmidler må en enhet ha opptjent minimum kr. 300. Dersom summen er lavere avventes utbetaling til neste utbetalingstidspunkt. En del enheter opptjener aldri tilstrekkelig til utbetaling. Dette medfører at det til enhver tid står et mindre beløp på konto hos Norsk Tipping som i dag ikke kan tilbakeføres Norsk Tipping eller fordeles over tippenøkkelen. Det foreslås derfor at dersom en enhet ikke har opptjent minimumsbeløpet på kr. 300 de siste tre årene skal beløpet tilbakeføres til Norsk Tippings overskudd.

Til § 5

I § 5 foreslås en noe utvidet bestemmelse for tilsyn med bruken av grasrotmidler sammenlignet med dagens regelverk. Formålet er ikke å øke tilsyn med små lag og foreninger med frivillig aktivitet, men å sikre at Lotteri- og stiftelsestilsynet gjennom tilsynsvirksomhet kan hindre målrettede forsøk fra spillere/og eller enheter på å misbruke ordningen. Dette bygger opp under bestemmelsen som i gjeldende forskrift § 5 nå er foreslått lagt inn under § 1 om at midlene skal brukes på grasrotmottakers egen frivillige virksomhet. Lotteri- og stiftelsestilsynet har utestengt enkelte enheter der grasrotmidlene er overført til eller nyttet av andre enheter. Antallet saker kan gi inntrykk av at regelen ikke er så godt kjent blant den enkelte grasrotmottaker. Bakgrunnen for regelen er blant annet at grasrotmidlene skal benyttes til det formål som grasrotgiver har valgt å støtte.

I annet ledd foreslås det en regel om at grasrotmidler ikke skal nyttes til aktivitet i enheter som ikke fyller vilkårene for deltakelse i Grasrotandelen, jf. merknader til § 3. Regelen om at grasrotmidlene ikke skal nyttes til berikelse av en lukket krets foreslås flyttet fra dagens § 5 første ledd, siste punktum til ny § 3 tredje ledd bokstav b).

Grasrotmidler skal heller ikke komme nærings- eller privatøkonomiske interesser til gode, jf. forslag i tredje ledd. Eksempler på dette kan være hytteforeninger, grunneierforeninger o.l. der grasrotmidlene styrker medlemmenes privatøkonomiske interesser.

Gjeldende regelverk tar ikke høyde for at enkelte grasrotmottakere kan bidra til å vri konkurransen eller true med å vri konkurransen med virksomheter som ikke kan motta grasrotandel. Dette er ikke intensjonen med Grasrotandelen. Grasrotandelen skal fremme frivillig aktivitet på lokalt eller regionalt nivå. For å sikre at grasrotmidler kommer den frivillige aktiviteten til gode legger departementet opp til å harmonisere regelverket med merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner, jf. forskrift 15. april 2013, nr. 386, § 5, 4 ledd punkt c.

Grasrotandelen skal ikke nyttes til økonomisk aktivitet og hvor denne aktiviteten vrir eller truer med å vri konkurransen med virksomheter som ikke kan motta grasrotandel. Enheter som tilbyr varer og tjenester i et marked vil typisk drive med økonomisk aktivitet. Den økonomiske aktiviteten må imidlertid være av et visst omfang og regularitet for at den skal vri eller true med å vri konkurransen. Formålet med regelen er å sikre at grasrotmidlene ikke vrir, eller truer med å vri, konkurransen ved å begünstige enheter som konkurrerer i et kommersielt marked. Begrepet økonomisk aktivitet og om den vrir eller truer med å vri konkurransen skal fortolkes i samsvar med EØS-avtalens regler om offentlig støtte.

Når det gjelder forståelsen av begrepet økonomisk aktivitet viser departementet også til veilederen om EØS-avtalens regler om offentlig støtte som Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet ga ut i desember 2010. Her heter det blant annet:

"Organisasjoner som kun ivaretar sosiale eller kulturelle funksjoner vil som regel ikke anses for å drive økonomisk aktivitet. En idrettsorganisasjon som organiserer barne- og amatør idrett vil for eksempel normalt ikke anses for å drive økonomisk virksomhet. På den annen side vil idrett på høyt nivå, for eksempel fotball i eliteserien, fort måtte anses som økonomisk aktivitet."

Til § 6.

Paragraf 6 viderefører dagens regel om Norsk Tippings mulighet til å informere om Grasrotandelen.

Til § 7.

For å redusere risiko for mislighold av ordningen styrkes Lotteri- og stiftelsestilsynets hjemmel til å føre tilsyn. Tilsynet skal kunne føre tilsyn med deltakelse i ordningen, utbetaling av midler og mottakernes tilgang til og bruk av midler.

Dersom Lotteritilsynet- og stiftelsestilsynet gjennom sin tilsynsvirksomhet avdekker at en grasrotmottaker ikke har rett til å delta i ordningen skal tilsynet varsle Brønnøysundregistrene, som skal slette enheten fra Grasrotandelen.

Til § 8.

Paragraf 8 viderefører dagens regel om at Lotterinemda er klageinstans.

Til § 9.

Lotteri- og stiftelsestilsynets hjemmel til å kunne utestenge enheter som bryter med vilkårene styrkes. Adgangen til utestengelse i dagens forskrift er begrenset til fem alternative vilkår i dagens § 9 første ledd bokstav a) – e). I forslaget utvides sanksjonshjemmelen slik at tilsynet kan utestenge enheter som ikke kan godtgjøre at vilkårene for deltakelse i Grasrotandelen er oppfylt. Reglene om utestengelse på grunn av kommersiell reklamekampanje og annet misbruk videreføres.

Intensjonen med å styrke sanksjonshjemmelen er tydeliggjøring av reglenes betydning for deltakelse i Grasrotandelen og bruk av grasrotmidler. Tilsynet skal i den enkelte sak

foreta en forholdsmessighetsvurdering av hvorvidt et regelbrudd kvalifiserer til utestengelse, og eventuelt hvor lenge enheten skal være utestengt.

Utbetaling av grasrotmidler skjer etterskuddsvis tre ganger i året. Dette innebærer at en grasrotmottaker i dag kan få utbetalt grasrotmidler i mai selv om enheten ble utestengt i mars. Departementet foreslår derfor at grasrotmidler opptjent av enheter som er vedtatt utestengt i perioden fra forrige utbetaling, skal inngå i Norsk Tippings overskudd. Enheter som er vedtatt utestengt har ikke rett på grasrotmidler og midlene skal i stedet inngå i Norsk Tippings overskudd.

3. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Når prosentsatsene for Grasrotandelen øker innebærer det at den enkelte spiller vil kunne fordele en større andel av innsatsbeløpet til utvalgt grasrotmottaker. Bidrag til Grasrotandelen fra Oddsen vil ifølge Norsk Tippings beregninger potensielt bli redusert med inntil 1/3 som følge av ny beregningsmodell for de berørte spillene. En slik endring vil kunne påvirke enkeltmottakere som har en betydelig del av sin grasrotandel fra spillere som spiller Oddsen. Generelt vil konsekvensene av de foreslåtte endringene være ulik for grasrotmottakere avhengig av hvilke spill givnerne spiller. Flertallet av grasrotmottakerne vil imidlertid kunne forvente en vekst som følge av at prosentsatsene økes for spill som omfattes av Grasrotandelen.

Når en større andelen av innsatsbeløpet fordeles til Grasrotandelen, vil det innebære at Norsk Tipping overskudd som fordeles via Tippenøkkelen reduseres med tilsvarende beløp. Dette vil kunne innebære en reduksjon på om lag 2 prosent.

Lotteri- og stiftelsestilsynets hjemmel styrkes noe for å hindre misbruk av ordningen fra enheter som ikke er "reelle" frivillige foreninger eller lag. Lotteri- og stiftelsestilsynets tilsynsvirksomhet finansieres gjennom virksomhetens ordinære drift.

Forslaget medfører ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for staten.

4. IKRAFTTREDELSE AV FORSKRIFTEN

Ny forskrift skal tre i kraft fra 1.1.2018. Forslag til ny forskrift følger som vedlegg.