

Oslo, 5. januar 2015

HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL ENDRINGER I LOTTERIREGELVERKET

Vi viser til forslag til endringer i lotteriregelverket samt medfølgende høringsnotat datert 15. 10. 2014 og avgir herved våre merknader.

Innledning og konklusjoner

Høringsnotatets utgangspunkt er Sundvollen-plattformen som sier følgende: «Beslutning om nye spillkonsepter skal tas av Lotteritilsynet, og at regjeringen vil støtte opprettelsen av flere ikke vanedannende lotterikonsepter som kan styrke frivilligheten, forutsatt at de ikke utfordrer EU-unntaket, vi har fått for vårt spillmonopol, de store humanitære organisasjonene skal prioriteres.»

I dag er følgende humanitære, miljø- og klimaorganisasjoner og menneskerettighetsorganisasjoner med i en gruppering som har støttet opprettelsen av Postkodelotteriet i Norge: WWF, SOS-barnebyer, UNICEF Norge, Amnesty, Greenpeace, Regnskogsfondet, Leger uten grenser, Fremtiden i våre hender, Care, Plan Norge, Strømmestiftelsen.

UNICEF Norge har, som sikkert også de øvrige organisasjonene nevnt ovenfor, reagert sterkt på følgende elementer i Kulturdepartementets høringsforslag:

- Omsetningstak på kr 300 mill.
- Begrensning til fem tillatelser
- Begrensning til syv år pr. tillatelse
- Begrensninger på markedsføringstiltak – særlig i oppstartsfase

Hovedkonklusjonene våre er:

- 1) Landsdekkende, omfattende lotterier lar seg ikke etablere med de meget strenge begrensninger som ligger i Departementets høringsnotat.
- 2) Den norske enerettsmodellen kan opprettholdes – selv med vesentlig høyere tak og færre begrensninger.

- 3) ESA har skriftlig gitt uttrykk for at de ikke blander seg inn i spørsmål som angår omsetningstak og øvrige begrensninger. Innføring av slike begrensninger vil i så fall være en nasjonal politisk handling – utført av den norske regjering – for å holde store, norske folkelige organisasjoner utenfor lotterimarkedet i Norge.
- 4) De norske organisasjonene som støtter etableringen av Postkodelotteriet i Norge har alle vært utestengt fra muligheten til å etablere et større, landsomfattende lotteri. Den muligheten har andre organisasjoner fått gjennom Nabolaget. Vi krever at det blir slutt på denne type forskjellbehandling av store norske organisasjoner.
- 5) UNICEF Norge mener det er svært positivt at Regjeringen legger opp til at konsesjonene skal tilfalle organisasjoner med internasjonal virksomhet. Vi mener at dette kravet vil bidra til å rette opp en alvorlig skjevfordeling ved at internasjonalt orienterte organisasjoner i svært begrenset omfang kan motta andre lotteriinntekter.

Hvorfor ønsker organisasjonene Postkodelotteriet?

Organisasjonene bak Postkodelotteriet har et stort behov for frie midler. Midler som kan brukes til innsats for mennesker og miljø der hvor vi ikke har øremerkede gaver. Postkodelotteriet vil for UNICEF Norge gjøre det mulig å øke vår innsats betydelig for barns overlevelse, utdanning, helse og beskyttelse mot ulike former for overgrep i hele verden.

Postkodelotteriet er en uegennyttig stiftelse som gir generell støtte til de organisasjoner som er med, de støtter ikke spesielle prosjekter. Derfor er også Postkodelotteriets støtte så unik og viktig.

Gjennom mange år har mange organisasjoner – deriblant de som støtter etableringen av Postkodelotteriet - vært utestengt fra lotterimarkedet i Norge. Det har vært gjort flere forsøk opp gjennom årene på å få myndighetenes tillatelse, men vi har ikke lyktes. Dessuten har flere formål vært holdt utenfor fordelingen av tippemidlene - og det siste fremsatte forslaget fra norske myndigheter, er at dette skal fortsette også inn i fremtiden. (ref. høringsnotat fra 2013 om fremtidig fordeling av tippemidler.)

Det faktum at noen organisasjoner har fått slippe til på lotterimarkedet, mens andre ikke får, er en urettferdighet som ikke er akseptabel.

Fattigdomsbekjempelse og klimautfordringer

Organisasjonene bak Postkodelotteriet har det til felles at de representerer formål som står sentralt på den nasjonale og internasjonale agendaen og som er utelukket fra Norsk Tipping. Våre formål er av avgjørende betydning for klodens og menneskenes felles fremtid. Fattigdomsbekjempelse, endringer i

klimapolitikken og respekt for menneskerettigheter lar seg ikke innfri uten sterkere støtte til et bredt frivillig, folkelig engasjement.

Fattigdomsbekjempelse og klimautfordringer løses ikke innenfor det enkelte land, det er internasjonale utfordringer som krever internasjonale svar. At Postkodelotteriet møtes med argumenter om at det vil skade norsk frivillighet er umulig å forstå - fordi norsk frivillighet i dag er annerledes enn for 50 år siden. Frivillighetens engasjement er utviklet i tråd med menneskehetens og klodens utfordringer, engasjementet strekker seg utover landets grenser, fordi våre utfordringer ikke stopper ved grensen. Å telle frivilligheten kun i antall hoppbakker, lysløyper og fotballbinger er å gjøre idretten og frivilligheten en bjørnetjeneste.

Det som er beskrevet ovenfor angir konteksten som våre merknader må leses i.

Omsetningstak og andre begrensninger

Innføring av et omsetningstak på kr 300 mill gjør det til usannsynlig at det kan etableres et landsomfattende større lotteri – som eksempelvis Postkodelotteriet. Et slikt lotteri skal konkurrere med Nabolaget som etableres av Norsk Tipping (for andre organisasjoner). Norsk Tipping har en omsetning på over 21 milliarder kroner. Nabolaget har intet omsetningstak å forholde seg til.

Et tak på kr 300 millioner ville utgjøre 1.4 % av Norsk Tippings årsumsetning.

I Sverige har Postkodlotteriet en omsetning på 3,5 milliarder kroner. Det fører til en betydelig overføring av midler til ideelle formål i Sverige (over 1 milliard kroner).

Den foreslåtte omsetningsgrensen vil få betydelige negative konsekvenser for ideell sektor i Norge, i og med at en beløpsgrense innebærer at det dermed settes et tak på hvor mye penger som kan genereres til ideell sektor.

Å starte og drive lotterier er både komplisert og innledningsvis meget kapitalkrevende. I forslaget finnes et tak på markedsføringskostnader på 15 prosent av omsetningstaket. I en oppstartfase kreves imidlertid, som i mange andre virksomheter, mer omfattende kapitalinnsatser. Et tak på markedsføringskostnader begrenser dermed mulighetene til å skape et langsiktig, bærekraftig overskudd.

De 11 organisasjonene støtter Postkodeforeningens forslag om at regjeringen i stedet stiller krav til at hele overskuddet fra lotteriet skal gå til ideell sektor, og samtidig innføre en nedre grense der på lang sikt minst 18-20 prosent av omsetningen må gå til ideell sektor. Postkodlotteriet i Sverige har siden 2005, ved hjelp av effektiv drift, lyktes med å øke utbetalingen fra 20 prosent til over 30 prosent av omsetningen takket være den innledende satsningen på å raskt få opp omsetning til nivåer der man oppnår stordriftsfordeler.

Til sammenligning kan det nevnes at Norsk Tipping til tross for sin størrelse oppnådde knappe 18 prosent i 2013.

EØS-rettslige vurderinger

Organisasjonene som støtter etableringen av Postkodelotteriet har **ikke** som utgangspunkt at vi ønsker å avvikle enerettsmodellen i Norge. Vi har imidlertid registrert at Kulturdepartementet i høringsnotatet og i møter, bruker frykten for at EU/ESA vil benytte etablering av eksempelvis Postkodelotteriet med ert høyt eller intet omsetningstak som argument i en prosess for å avskaffe den norske enerettsmodellen.

De 11 organisasjonene har bedt **advokatfirmaet Thommessen ved advokatene Frode Elgesem og Odd Stensrud** om å lage en juridisk betenkning med en EØS-rettslig vurdering av Kulturdepartementets høringsbrev og departementets begrunnelse for de begrensninger som legges inn i forslaget. De har også vært i direkte kontakt med ESA i sakens anledning.

Her følger konklusjonene i advokatenes betenkning. Betenkingen i sin helhet følger som vedlegg til dette hørings svar.

« 1 INNLEDNING – KONKLUSJONER

Vi er bedt om å gi en EØS-rettslig vurdering av Kulturdepartementets høringsbrev av 15. oktober 2014 om endringer i lotterilovgivningen og departementets begrunnelse for de begrensninger som legges inn i forslaget.

I forslaget har departementet anført at begrensningene, herunder begrensningene på antall lotterier (maksimum fem) og omsetningstaket (kr. 300 millioner), er nødvendige på grunn av det EØS-rettslige konsistensvilkåret. Det siktes her til kravet om at den norske enerettsmodellen – for å kunne aksepteres under EØS-retten – må være regulert og gjennomført på en sammenhengende og systematisk måte. Staten mener at det vil innebære brudd med en slik konsekvent spillpolitikk dersom det nå åpnes for videre rammer enn de som er foreslått. I argumentasjon overfor de organisasjonene som ønsker utvidede rammer for lotterier, synes staten "å skyve" ESA foran seg ved å anføre at man frykter at ESA vil angripe monopollet dersom man har videre rammer hva gjelder antall lotterier og omsetningsramme enn det som fremgår av høringsnotatet.

Det er imidlertid på det rene at ESA ikke har gitt uttrykk for noen oppfatning om hvilke rammer som må gjelde, men snarere uttrykkelig vist til at fastsettelse av de konkrete rammene ligger innenfor statens skjønnsmargin – altså overlatt til statens politiske valg. Vi har således fått bekreftet at følgende oppfatning hos oss er riktig:2

"ESA has not in the discussions with the Norwegian Government expressed any particular view on the number of licenses or maximum

revenue, and that ESA do not have the competence to do so either, i.e. that it is within the state's discretion to fix the limits applicable to lotteries within their jurisdiction. In short, I understand that the Government was told that these details of the legislation is left to the political choice of the member state's legislator. However, I also understand that ESA in addition underscored in discussions with the Norwegian Government that legislation within this area must be consistent." 8171778/1 2

Prinsipielt sett er det riktig – og temmelig ukontroversielt rent EØS-rettslig – at spillpolitikken må være konsistent. Det følger av dette at en *vilkårlig* liberalisering vil kunne true en ellers lovlig enerettsmodell. På den annen side er det klart at de endringer som foreslås i departementets forslag er meget langt unna denne grensen.

I dette notatet vurderer vi det EØS-rettslige konsistensvilkåret i denne konteksten. Utgangspunktet fremgår av punkt 2; en økning av rammene for lotterier vurderes i punkt 3; relevansen av Europakommisjonens søksmål mot Sverige fremgår av punkt 4.

Våre konklusjoner:

EØS-retten generelt og det EØS-rettslige konsistensvilkåret spesielt er ikke til hinder for en betydelig økning, i hvert fall en femdobling, av omsetningstaket for lotterier (fra kr. 300 millioner til kr. 1,5 milliarder).

EØS-retten generelt og det EØS-rettslige konsistensvilkåret spesielt er ikke til hinder for en betydelig økning, i hvert fall en dobling, av antallet lotterier utenfor enerettsmodellen (fra 5 lotterier til 10 lotterier).

I vår dialog med ESA har de bekreftet at det, etter deres oppfatning, i utgangspunktet er *opp til nasjonale myndigheter innenfor myndighetenes diskresjonære skjønn å fastsette det konkrete antallet lotterier og det konkrete omsetningstaket*. Gitt uttalelsen fra ESA ser vi i praksis ikke noen særlig risiko for at ESA skulle åpne sak mot Norge hvis staten øker antallet lotterier og omsetningstaket pr lotteri som beskrevet.

I EU tok Europakommisjonen i oktober 2014 ut stevning mot Sverige for brudd på det EU-rettslige konsistensvilkåret hva gjelder den svenske enerettsmodellen. I Sverige omsetter det svenske Postkodlotteriet for ca tre milliarder i året, altså ca ti ganger mer enn Kulturdepartementets foreslåtte omsetningstak på 300 millioner. Til tross for dette, og til tross for at det foreligger et søksmål, er de vide rammene for det svenske Postkodlotteriet *ikke* en del av det faktum som Kommisjonen har funnet relevant for sine to saksanlegg. «

Sundvollenplattformen

Regjeringens grunnlagsdokument setter opp følgende kriterier for nye spillkonsepter. Disse er:

«Beslutningen skal tas av Lotteritilsynet»

Lotteritilsynet tok sin beslutning om å godkjenne Postkodelotteriet 13.12.2011. Forutsetning nr. 1 i regjeringsplattformen er derfor allerede innfridd. Det som nå skjer i etterkant er at regjeringen synes å ville endre forskriftene slik at det blir adskillig vanskeligere, sannsynligvis umulig å iverksette det Lotteritilsynet

allerede har godkjent. Det betyr at forskriftene i realiteten får tilbakevirkende kraft og at det blir umulig å iverksette det regjeringen i sin politiske plattform støttet.

«Ikke vanedannende spillkonsepter»

Lotteritilsynet har på dette punkt formulert seg slik om Postkodelotteriet: «... Videre kan ikke konseptet regnes som spesielt aggressivt i forhold til risiko for utvikling av spillavhengighet.» «Risikoen for å utvikle problematisk spilleatferd ved Postkodelotteriet» er vurdert «til å være fra lav til middels».

«Styrket frivillighet»

Postkodelotteriet vil være av særdelen stor betydning for frivilligheten. I dag er det 11 organisasjoner som har støttet opprettelsen av dette lotteriet i Norge, de representerer et stort frivillig engasjement med en særdeles sterk folkelig forankring og støtte. Erfaringene fra andre land hvor Postkodelotteriet er etablert tilsier at Norsk Tipping vil vokse ved Postkodelotteriets etablering i Norge, slik vil også annen frivillighet, utenom Postkodelotteriets organisasjoner, bli styrket ved lotteriets etablering i Norge. Dette betyr økt tilgang på frie midler for veldig mange organisasjoner.

«Forutsatt at det ikke utfordrer EU-unntaket»

I samtaler med ESA har vi fått bekreftet at hverken taket på NOK 300 millioner eller begrensningen til 5 tillatelser er diktert eller fastsatt av hensyn til EU-unntaket. Tvert imot er ESA tydelig på at denne begrensningen er «norsk politikk», dvs. at de tilstramminger som forslag til endringer i forskriftene representerer ikke er nødvendig for å unngå å utfordre EU-unntaket.

Konklusjonen blir derfor at nå ser det ut til at regjeringspartiene ved Kulturdepartementet ikke lenger ønsker at Lotteritilsynet skal ta beslutningen. De tar den selv ved å endre spillereglene slik at allerede godkjente spillkonsepter, som ikke er vanedannende, som vil styrke frivilligheten og som ikke utfordrer EU-unntaket, blir stoppet ved at det innføres så sterke begrensninger og restriksjoner at etablering av et landsomfattende, konkurransedyktig lotteri blir en umulighet for de 11 organisasjonene.

Med vennlig hilsen
UNICEF Norge

Bernt G. Apeland
Generalsekretær

SAMMEN FOR BARN

