

# Høringsnotat

---

Vår ref  
15/1557

Dato  
28.04.15

## **HØRING – FORSLAG OM ENDRING I PENGESPILLOVEN FOR Å GI EXTRASTIFTELSEN EN ANDEL AV NORSK TIPPINGS OVERSKUDD**

### **1. INNLEDNING**

Kulturdepartementet sender med dette på høring forslag om endring i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespilloven) § 10. Endringen innebærer at en prosentandel av Norsk Tippings overskudd i framtiden skal tilfalle ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering (ExtraStiftelsen). Bakgrunnen for forslaget er et ønske fra ExtraStiftelsen om at spillet Extra, som til nå har vært hovedinntektsgrunnlaget for ExtraStiftelsen, overføres til Norsk Tippings ordinære spillportefølje, mot at ExtraStiftelsen i framtiden tilgodeses som et av formålene som mottar en andel av Norsk Tippings totaloverskudd. Forslaget bidrar til opprydning på lotterifeltet og vil styrke enerettsmodellen.

### **2. BAKGRUNN**

#### **2.1 Om regulering av pengespill og lotterier**

Det overordnede målet for norsk lotteri- og pengespillpolitikk er å sikre at lotterier og pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av lotterier og pengespill. Samtidig skal det legges til rette for at lotterier og pengespill innenfor disse rammene kan være en inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur.

Norsk Tippings spill og lotterier utgjør hovedtyngden av de lovlige pengespill og lotterier på det norske regulerte markedet. Norsk Tipping har enerett til å tilby både de største spillene og lotteriene, og de spill og lotterier som har høyest risiko for uheldig spilleadferd.

Samtidig har det lenge vært en tradisjon i Norge for i begrenset omfang å tillate lotterier som

avholdes av private aktører til inntekt for samfunnsnyttige og humanitære formål. Dette har hovedsakelig vært lotterier med lav omsetning og lave gevinster. Spillet Extra har vært et unntak fra hovedregelen, hvor det har vært gitt tillatelse til en relativt høy omsetning. Spillet er imidlertid i en særstilling, da det er det eneste private lotteriet som er driftet av Norsk Tipping og er dermed underlagt Norsk Tippings ansvarlighetstiltak.

## 2.2 Kort om spillet Extra og formålmottagerne

Extra er et lotteri som hadde sin første trekning på NRK i 1996. Bak lotteriet står ExtraStiftelsen som har 28 frivillige medlemsorganisasjoner innenfor helsesektoren. I henhold til en avtale inngått av ExtraStiftelsen og Norsk Tipping, eier de spillet Extra i fellesskap. Norsk Tipping er operatør for spillet, men ExtraStiftelsen mottar og fordeler alt overskudd fra spillet.

Overskuddet fra spillet Extra fordeles av ExtraStiftelsen til frivillige organisasjoners helseprosjekter. Organisasjoner som ikke er medlem i stiftelsen kan også motta støtte. Ved Extra-tildelingen i 2014, fordelte ExtraStiftelsen 232 millioner kroner til 538 prosjekter i regi av 107 organisasjoner.<sup>1</sup> Mer informasjon om ExtraStiftelsen og deres formålmottagere finnes på ExtraStiftelsens hjemmesider: [www.extrastiftelsen.no](http://www.extrastiftelsen.no).

## 2.3 Historikk - ExtraStiftelsens lotteritillatelse

Justisdepartementet<sup>2</sup> gav i 1993 forhåndssamtykke til etablering av spillet Extra. Etableringen av Extra var blant annet et svar på en økende bekymring fra myndighetenes side for private lotterikonsepter som ønsket å bli profilert som underholdning på TV. Det ble gitt tillatelse etter lotteriloven<sup>3</sup>, som gjelder for private lotterier.

Omsetningsrammen for spillet ble satt vesentlig høyere enn det som ellers var gjeldende for private lotterier. Spillet startet opp i 1996. Tillatelse til videre drift av lotteriet Extra har deretter blitt gitt med jevne intervaller, med to eller tre års varighet per tillatelse. Omsetningsrammen for spillet Extra har ved alle tillatelser avveket fra lotteriregelverkets hovedregler om tillatt årlig omsetning for private lotterier ved at grensen har vært satt vesentlig høyere enn regelverket for øvrig tillater.

ExtraStiftelsen også hatt unntak fra det generelle kravet om at organisasjoner som mottar midler fra private lotterier må godkjennes som lotteriverdig organisasjon. Justisdepartementet tok i 1997, ved første forlengelse av spillets tillatelse, initiativ til at et slikt krav skulle gjelde også for ExtraStiftelsen (daværende Stiftelsen Helse og Rehabilitering) i likhet med andre private lotterier. I juni 1997, i forbindelse med behandling av revidert nasjonalbudsjett, fremmet imidlertid Sp, H, SV, Krf og Frp et forslag om at et slikt krav ikke skulle gjelde for ExtraStiftelsen. Forslaget ble vedtatt i Stortinget, men det ble ikke fastsatt et konkret unntak fra lotteriloven om disse forholdene.

Dagens tillatelse til ExtraStiftelsen utløper 31. desember 2015. I denne tillatelsen er årlig omsetningsgrense for lotteriet fastsatt til 1040 mill. kroner.

---

<sup>1</sup> [http://www.extrastiftelsen.no/images/ExtraStiftelsen\\_Infografer.pdf](http://www.extrastiftelsen.no/images/ExtraStiftelsen_Infografer.pdf)

<sup>2</sup> Pengespill- og lotteripolitikken var på dette tidspunktet underlagt Justisdepartementet.

<sup>3</sup> Lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v.

## 2.4 Samarbeidsavtalen mellom Norsk Tipping og ExtraStiftelsen

Etter pengespilloven § 3(4) kan Kongen bestemme at Norsk Tipping kan ta på seg oppdrag for andre foreninger som har tillatelse til å drive lotteri. Med denne bakgrunn har Norsk Tipping hatt operatøransvaret for spillet Extra siden spillet ble opprettet i 1996. Driften av spillet er altså en tilleggsoppgave for Norsk Tipping. Norsk Tipping fører separat regnskap for spillet Extra og overskuddet fra dette spillet trekkes ut av resultatet før Norsk Tippings ordinære overskudd fordeles til idrett, kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner over tippensykkelen.

Samarbeidet mellom Norsk Tipping og ExtraStiftelsen har vært nærmere regulert av en operatøravtale som er inngått mellom de to partene og godkjent av Kulturdepartementet. Dagens avtale er fra 2010. I henhold til operatøravtalen skal alle utviklingskostnader, f.eks. i forbindelse med relanseringer av spillet, og driftskostnader, som bl.a. kommisjonærprovisjon, kuponger, spilleinformasjon og porto, belastes spillet Extra direkte.

I tillegg trekkes det en operatørgodtgjørelse på 27,5 % av driftsresultatet før overskuddet utbetales til ExtraStiftelsen. I henhold til dagens operatøravtale skal godtgjørelsen kompensere *”for den markedstilgangen som stilles til disposisjon for ExtraStiftelsen gjennom Norsk Tippings markedsapparat, og som en sikring av Norsk Tippings overskuddsmottakeres sviktende inntektsnivå som følge av Extra-spillet”*.

Operatørgodtgjørelsen ble fram til 2005 beregnet på en annen måte, etter en progressiv modell med utgangspunkt i brutto omsetningstall, hvor Norsk Tipping fikk en økende godtgjørelse jo høyere brutto omsetning spillet hadde. Med bakgrunn i at denne utregningsmetoden viste seg å være ugunstig for ExtraStiftelsen slik spillet Extra utviklet seg, ble beregningsmåten endret til fordel for ExtraStiftelsens mottagere og er fra 2005 i stedet basert på driftsresultatet.

Operatørgodtgjørelsen skal etter avtalen inngått mellom partene dekke to forhold: 1) Tilgang til Norsk Tippings markedsapparat og 2) Kompensasjon til Norsk Tippings overskuddsmottakere.

Tilgang til Norsk Tippings markedsapparat omfatter bl.a. tilgang til Norsk Tippings etablerte kommisjonærnett, merkevare, salgskanaler, kundegrunnlag, sikkerhets- og ansvarlighetstiltak, og Norsk Tippings etablerte relasjoner, blant annet til NRK. Norsk Tipping har gitt uttrykk for at dette apparatet har en betydelig verdi som er et resultat av betydelige investeringer over mange år, men at det er vanskelig å tallfeste. Et tilsvarende apparat ville være krevende og kostbart for en annen operatør å bygge opp.

ExtraStiftelsen er den eneste private aktøren som Norsk Tipping har inngått avtale om operatøransvar med. Andre private lotterier på markedet, f.eks. Pantelotteriet, har andre operatører og forholder seg til inngåtte avtaler med disse når det gjelder vilkår for driften og dekning av kostnader. ExtraStiftelsen står således i en særstilling overfor Norsk Tipping.

Kompensasjon til Norsk Tippings overskuddsmottakere var, slik departementet forstår det, opprinnelig ment å kompensere for at spillet Extra opptok en plass i Norsk Tippings totale portefølje og at dette kunne gå ut over inntektsnivået til Norsk Tippings øvrige spill hvor overskuddet går til tippensykkelmottakerne.

I brev fra Norsk Tipping til Kulturdepartementet 25. november 2005 i forbindelse med ny beregningsmetode for operatørgodtgjørelsen, tonet imidlertid Norsk Tipping ned behovet for en slik kompensasjon for framtiden: *” Det må sies at ovennevnte punkt om markedstilgang er*

*like aktuelt mens spørsmålet om Norsk Tipping As også skal ha dekning for omsetningsbortfall på selskapets ordinære spill på grunn av "kannibalisering" bør nedtones ut i fra det vi nå vet om spillet og spillets markedsposisjon."* Departementet mener at man derfor kan legge til grunn at betaling for markedstilgang gjennom Norsk Tippings markedsapparat har vært det dominerende hensynet bak operatørgodtgjørelsen siden 2005, da dagens beregningsmetode ble fastsatt for første gang. Slik departementet tolker dette, var godtgjørelsens størrelse på 27,5 % ment å ta høyde for den nye situasjonen.

ExtraStiftelsen mener at verdien av operatørgodtgjørelsen (ca. 90 mill. kroner årlig) skal inngå i beregningen av deres framtidige andel av Norsk Tippings overskudd ved en overføring av spillet Extra til Norsk Tipping. Midlene som Norsk Tipping i dag mottar gjennom operatørgodtgjørelsen inngår i Norsk Tippings totale regnskap og overskudd. Midlene er dermed allerede disponert i dag. ExtraStiftelsens forslag vil derfor kunne ha den konsekvens at utbetalingene til de øvrige formålene på tippenøkkelen (idrett, kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner) vil bli redusert tilsvarende med ca 90 mill. kroner.

## **2.5 Historisk overskuddsutbetaling og markedspotensial for Extra-spillet**

Overskudd fra spillet Extra som har vært utbetalt til ExtraStiftelsen har i de senere år vært mellom 218 og 245 mill. kroner. En relansering av spillet i 2013 har gitt en svak omsetningsøkning i 2014, men ved tidligere endringer for spillet Extra har slike økninger vært forbigående. Årssnittet for overskudd i perioden 2007 – 2014 er på 232 mill. kroner. Overskuddet for 2015 (utbetaling 2016) estimeres til ca. 225 mill. kroner.

Norsk Tipping opplyser at rekrutteringstakten for spillet Extra har vært synkende. Dette vises blant annet ved at gjennomsnittsalderen for de som spiller Extra er stigende, og er noe høyere enn for Lotto/VikingLotto/Joker. Norsk Tipping vurderer at det ikke er grunn til å anta at relanseringen av Extra i 2013 har påvirket alderssammensetningen nevneverdig. Extra er imidlertid godt etablert som merkevare i målgruppen. Trenden for lotterispill av denne typen i Norge og Europa ellers er en nedadgående kurve.

## **3. GJELDENDE RETT**

### **3.1 Enerettsmodellen**

Hovedelementet i den norske reguleringen av pengespill og lotterier er enerettsmodellen. Den innebærer at Norsk Tipping har enerett etter reglene i pengespilloven<sup>4</sup> til å avholde spillene og lotteriene med størst omsetning og spillene og lotteriene som har høyest risiko for uheldig spilleadfærd.

Det er flere årsaker til at de aller største lotteriene bør forbeholdes Norsk Tipping som enerettsaktør. For det første er det grunn til å anta at de største tallspillene styrker Norsk Tippings kanaliseringseffekt. For det andre vil de største tallspillene kunne innebære økt risiko for økonomiske misligheter og kriminalitet på grunn av de store beløpene som er involvert. For det tredje hindrer denne reguleringsmodellen at de største lotteriene får være en kilde til omfattende privat profitt. Dette er alle legitime hensyn som forsvarer en enerettsmodell.

---

<sup>4</sup> Lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v.

### 3.2 Pengespillovens formål og fordeling av overskudd etter pengespilloven § 10

Pengespilloven regulerer blant annet Norsk Tippings aktiviteter. Pengespilloven § 1 tredje ledd beskriver lovens formål:

*”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.”*

Norsk Tipping skal altså ikke være et profittmaksimerende selskap, men skal primært sikre et ansvarlig spilltilbud som kanaliserer spillere bort fra uregulerte aktører. Pengespillovens formålsparagraf tar likevel høyde for at Norsk Tipping gjennom sin virksomhet vil generere et overskudd. Dette overskuddet skal tilfalle ideelle formål. Lovens § 10 har regler for den nærmere fordelingen av overskuddet:

- § 10 første ledd beskriver Grasrotandelen, dvs. at en bestemt andel av innsatsbeløpet til hver enkelt spiller kan tilfalle et formål som spilleren selv bestemmer.
- § 10 andre ledd regulerer fordeling av overskuddet fra Norsk Tippings ordinære spillvirksomhet. Overskuddet fordeles med 64 % til idrettsformål, 18 % til kulturformål og 18 % til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner.
- § 10 tredje ledd regulerer fordeling av overskuddet fra bingoterminaler.
- § 10 fjerde ledd gir nærmere regler om beregning av overskuddet, og tar høyde for at det kan settes av fondsavsetninger og midler til forskning, innovasjon, forebygging og behandling i tilknytning til spilleavhengighet.
- § 10 femte ledd er en midlertidig bestemmelse som tillater at spillet fra Nabolaget i en overgangsperiode kan utbetales til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner.

### 3.3 Regulering av private lotterier

Etter lotteriloven §§ 5 og 6 kan private lotterier avholdes til inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål etter tillatelse. Lovens formål er beskrevet i § 1a:

*”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.”*

Den 27. februar 2015 fastsatte Kulturdepartementet endringer i forskriftene under lotteriloven. Formålet med endringene var å styrke den norske lotteri- og pengespillmodellens rettslige stilling ved å fastsette nye og klare vilkår og rammer for private lotterier, samt å sikre at alle aktører likebehandles.

Etter lotteriforskriften<sup>5</sup> § 7 kan det nå gis tillatelse i ni år til fem større private lotterier med en omsetningsramme på 300 mill. kroner hver og hvor lotterioperatøren står for trekningen. Tillatelse kan gis til organisasjoner med betydelig internasjonal aktivitet. Lotteritilsynet utlyser og tildeler tillatelsene, og søknadsfrist er satt til 1. september 2015. I tillegg kan det etter lotteriforskriften § 6 gis tillatelse i inntil ett år med en omsetningsramme på 100 mill.

---

<sup>5</sup> Forskrift 24. februar 1995 nr. 185 til lov om lotterier m.v.

kroner til private etterhåndstrukne lotterier hvor Lotteritilsynet står for trekningen, samt private forhåndstrukne lotterier.

### **3.4 Regelverk som gjelder for spillet Extra**

Norsk Tippings anledning til å ta på seg oppgaven som operatør for spillet Extra følger av pengespilloven § 3(4). Det er imidlertid ExtraStiftelsen som har fått lotteritillatelse som privat aktør til å drive spillet Extra. ExtraStiftelsens tillatelse er gitt med hjemmel i lotteriloven. Som tidligere beskrevet, har tillatelsen enkelte unntak fra reglene som gjelder for private lotterier, blant annet når det gjelder omsetningsgrenser og krav om godkjenning av mottakere som lotteriverdige organisasjoner.

ExtraStiftelsen har vært i dialog med Kulturdepartementet om innlemmelse av spillet Extra i Norsk Tippings ordinære portefølje, mot at ExtraStiftelsen får en andel av Norsk Tippings overskudd. Bakgrunnen er at ExtraStiftelsen ikke vil kunne få ny tillatelse til lotteriet etter endringene i lotteriregelverket. Dersom spillet inngår i Norsk Tippings ordinære portefølje, vil det i stedet underlegges reglene i pengespilloven, og være gjenstand for de vurderinger Norsk Tipping gjør av en helhetlig spillportefølje for å oppfylle kravet om et ansvarlig spilltilbud og kanalisering av spillere.

Det er vil være behov for endringer i pengespilloven § 10 dersom ExtraStiftelsen skal motta en prosentandel av Norsk Tippings overskudd i framtiden.

## **4. FORHOLDET TIL EØS-AVTALEN**

### **4.1 Kort om EØS-avtalens regler om pengespill- og lotterivirksomhet**

Pengespill og lotterier faller inn under EØS-avtalens regler om fri bevegelse av tjenester og etableringsretten. Begrensninger i muligheten til å tilby pengespill- og lotteritjenester må derfor begrunnes i allmenne hensyn og være nødvendige og egnet til å oppnå formålet. For at slike begrensninger skal kunne opprettholdes, må det også være en sammenheng og systematikk i regelverket samlet sett. Dette innebærer at det er vanskelig å kombinere både et omfattende privat lotterimarked og omfattende private enkeltlotterier med en enerettsmodell, uten å komme i konflikt med EØS-avtalens regler.

Norsk Tippings enerett til å tilby enkelte spill og lotterier er en restriksjon på den frie bevegelse av tjenester og etableringsretten, jf EØS-avtalen artikkel 31 og 36. Enerettsmodellen er imidlertid akseptert av EFTA-domstolen og anses for å være i tråd med EØS-avtalen. Det er primært tre allmenne hensyn bak den norske pengespill- og lotterimodellen:

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

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

## **4.2 Åpningsbrev fra EFTAs overvåkningsorgan på lotterifeltet**

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

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

## **4.3 Særskilt om regelverket for offentlig støtte (statsstøtte)**

EØS-avtalen artikkel 61 forbyr som hovedregel offentlig støtte til aktører med økonomisk aktivitet. Forbudet retter seg mot offentlige tiltak som gir økonomiske fordeler til bestemte bedrifter, grupper av bedrifter, visse sektorer eller geografiske områder (selektive støttetiltak). Bestemmelsen er gjennomført i norsk rett i EØS-loven kapittel 2.

Spillemidler er offentlige midler som utgjør "statsmidler" etter EØS-avtalen artikkel 61. Tildeling av slike midler må dermed følge EØS-avtalens regler. Departementet kommer nærmere tilbake til konsekvensene av dette i punkt 5.6 nedenfor.

# **5. DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG**

## **5.1 Styrking av enerettsmodellen**

For å kunne opprettholde enerettsmodellen er det en forutsetning at det er sammenheng og systematikk i regelverket samlet sett. Som beskrevet over, er den norske pengespill- og lotterimodellen basert på at spill med størst risiko for spilleproblemer og spill med størst omsetning skal tilbys av Norsk Tipping.

Departementet har nylig gjennomført en opprydning i reglene som gjelder lotteritillatelse til private aktører. Opprydningen var blant annet en konsekvens av påstander om forskjellsbehandling mellom aktører på lotterifeltet. I forbindelse med opprydningen gjorde departementet vurderinger av hvor mange og hvor store private lotterier som kan tillates på markedet parallelt med Norsk Tippings enerett til å tilby enkelte pengespill og lotterier. Konklusjonen i departementets vurderinger var at et begrenset privat lotterimarked kan tillates, men at verken enkeltlotterier eller det private markedet samlet sett kan ha et for stort omfang. De største pengespillene og lotteriene skal også i framtiden foregå i regi av Norsk Tipping.

Spillet Extra har høy omsetning. Spillet må anses for å ha vært gjenstand for en hybridløsning, da det til nå har vært organisert i regi av Norsk Tipping og underlagt Norsk Tippings ansvarlighetsregime, samtidig som det er et privat lotteri som er regulert av lotteriloven. Spillet har vært i en særstilling med høyere omsetningsgrense enn andre private lotterier, men risiko knyttet til spillet og driften av dette kan lettere sammenlignes med Norsk Tippings øvrige spill, enn spill som tilbys av private aktører. Departementet mener imidlertid at hybridløsninger kan svekke sammenhengen og systematikken i pengespill- og lotteriregelverket, samt medføre forskjellsbehandling av private aktører. Departementet har nå

etablert klare vilkår for større private lotterier i framtiden. ExtraStiftelsen og spillet Extra vil ikke oppfylle disse vilkårene. Departementet vil heller ikke tillate unntak fra omsetningsgrensene i framtiden. Departementet vurderer at det vil styrke enerettsmodellen at spillet Extra overføres til Norsk Tippings ordinære portefølje, slik ExtraStiftelsen har foreslått.

## **5.2 Departementets utgangspunkt**

Departementet finner det rimelig at ExtraStiftelsen får en plass som mottager av Norsk Tippings overskudd dersom spillet Extra overføres til Norsk Tippings ordinære portefølje og ExtraStiftelsen frasier seg alle rettigheter til spillet. Overskuddet fra spillet Extra utgjør inntektsgrunlaget til ExtraStiftelsen. Departementet vurderer at ExtraStiftelsen gir mulighet til finansiering av mange prosjekter på helse- og rehabiliteringsfeltet som ellers ikke ville kunne vært gjennomført. Departementet er positiv til at fortsatt finansiering av disse tiltakene kan sikres gjennom en endring av pengespilloven § 10, slik at ExtraStiftelsen mottar en fast prosentandel av Norsk Tippings overskudd.

Departementets klare utgangspunkt er at alle formålmottagere skal være i omtrent samme økonomiske situasjon som i dag, selv om ExtraStiftelsen mottar en fast prosentandel av Norsk Tipping overskudd i framtiden. En slik løsning bør altså ikke i nevneverdig grad medføre tapte inntekter for de formålene som mottar midler over tippenøkkelen i dag. Samtidig bør heller ikke ExtraStiftelsen komme økonomisk dårligere ut enn under dagens ordning. Dette innebærer at utgangspunktet for vurdering av størrelsen på en prosentandel til ExtraStiftelsen bør være overskuddet som ExtraStiftelsen tar ut fra spillet under dagens ordning. Enhver økning utover dette til ExtraStiftelsen, vil føre til en reduksjon for øvrige formål (idrett, kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner).

I dialogen mellom departementet og ExtraStiftelsen har det kommet fram at det er uenighet om hva som utgjør overskuddet fra spillet Extra. ExtraStiftelsen vurderer at overskuddet også inkluderer midler som er betalt til Norsk Tipping i operatørgodtgjørelse, og at disse midlene må tas med i beregningen av hvilken prosentandel overskuddet fra spillet Extra utgjør av et samlet overskudd fra Norsk Tipping hvor også spillet Extra er inkludert. Departementet mener imidlertid at en slik vurdering vil gi en stor inntektsøkning til ExtraStiftelsen på bekostning av øvrige formål. Departementet legger til grunn at overskuddet fra spillet Extra tilsvarer de midlene som har blitt utbetalt til ExtraStiftelsen, etter fradrag fra utviklingskostnader, driftskostnader og operatørgodtgjørelse. Departementet gir sine nærmere vurderinger knyttet til operatørgodtgjørelsen i punkt 5.3 nedenfor.

Departementet mener videre at utviklingskostnader som er belastet spillet gjennom spillets levetid har gitt ExtraStiftelsen fordeler underveis, bl.a. form av økt i overskudd etter relanseringer. Departementet finner det ikke rimelig at slike kostnader skal kompenseres for ved en eventuell overføring av spillet Extra til Norsk Tippings ordinære portefølje.

## **5.3 Om operatørgodtgjørelsens betydning for en framtidig andel til ExtraStiftelsen**

Som beskrevet over i punkt 2.4, betaler ExtraStiftelsen under dagens ordning en operatørgodtgjørelse på 27,5 % av driftsresultatet for bruk av Norsk Tippings markedsapparat og evt. kompensasjon for at spillet Extra opptar en plass i Norsk Tippings portefølje. ExtraStiftelsen har i dialog med departementet gitt uttrykk for at summen som utgjør operatørgodtgjørelsen (ca. 90 mill. kroner i 2014) må tas med i beregningen av ExtraStiftelsens framtidig andel. Dette er midler som i dag ikke betales ut til ExtraStiftelsen. Midlene inngår i Norsk Tippings totale regnskap.



Norsk Tipping har gjennom årene lagt betydelig innsats i å etablere et omfattende markedsapparat. Etablering av merkenavn, kundegrunnlag, kontakter m.v. har foregått over tid og krever vedlikehold om dette skal opprettholdes. Departementet legger til grunn at det nødvendigvis har vært og er store utgifter knyttet til etablering og vedlikehold av et slikt apparat, selv om utgiftene ikke alltid kan konkretiseres og kostnadsføres direkte og alene til dette formål. Slike utgifter vil inngå i Norsk Tippings ordinære regnskap, og har hatt og vil ha betydning for hvilket overskudd som utbetales til formålmottagerne.

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

ExtraStiftelsen bidrar til opprettholdelse av Norsk Tippings markedsapparat i dag, ved å dekke en andel av utgiftene. Departementet vurderer at det vil være rimelig at ExtraStiftelsen, på linje med øvrige formålmottagere, også i fortsettelsen er med på å dekke en andel av Norsk Tippings utgifter til etablering og vedlikehold av et omfattende markedsapparat.

Departementet vil videre trekke fram at dersom verdien av den tidligere operatørgodtgjørelsen skal tas med i beregningen av ExtraStiftelsens andel av Norsk Tippings overskudd, vil dette medføre et tap for dagens formålmottagere og en betraktelig inntektsvekst for ExtraStiftelsen. Basert på regnskapstall fra 2014, ville dette ha ført til en inntektsøkning på ca. 90 mill. kroner årlig for ExtraStiftelsen og et tilsvarende tap for dagens formålmottagere. Departementet mener at dette ikke vil være en rimelig framtidig løsning.

#### **5.4 Forslag til andel av Norsk Tippings overskudd som skal tilfalle ExtraStiftelsen**

Fordeling av Norsk Tippings overskudd mellom ulike formålmottagere etter pengespilloven § 10 er en politisk avgjørelse. Enhver økning av overskuddsandelen til ett formål vil medføre en reduksjon for andre formål. I vurderingen av hvilken framtidig andel som kan tilfalle ExtraStiftelsen, må departementet derfor også ta stilling til konsekvensene for andre formålmottagere. Departementets utgangspunkt er at verken ExtraStiftelsen eller øvrige formålmottagere i nevneverdig grad skal komme økonomisk dårligere ut enn under dagens ordning.

Tabellen nedenfor viser overskuddet som er utbetalt til ExtraStiftelsen de senere årene og hvilken andel disse midlene utgjør av et samlet overskudd for spillet Extra og overskuddet som er fordelt over tippene. Med unntak av 2008 og 2014 hvor det sees en effekt av relansering av spillet, ligger utbetaling til ExtraStiftelsen på mellom 220 mill. og 235 mill. kroner.

År*	Overskudd Extra overført til ExtraStiftelsen	Overskudd fordelt over tippenøkkelen (inkluderer bruk av fondsmidler)	Extra andel av samlet overskudd for Extra + tippenøkkelen
2014	245 527 140	3 536 100 000	6,49 %
2013	226 929 922	3 320 900 000	6,40 %
2012	220 059 128	3 425 000 000	6,04 %
2011	223 690 356	3 425 000 000	6,13 %
2010	235 720 599	3 425 000 000	6,44 %
2009	231 924 723	3 425 000 000	6,34 %
2008	240 464 543	3 425 000 000	6,57 %

\*Før 2008 inngikk ikke spilleautomater i Norsk Tippings portefølje og resultatet fra 2007 og tidligere er dermed ikke sammenlignbart med dagens ordning.

I Norsk Tippings foreløpige prognoser for 2015, er det lagt opp til et overskudd fra spillet Extra på 225 mill. kroner og et overskudd til fordeling over tippenøkkelen på 3425 mill. kroner. Her utgjør spillet Extras andel 6,16 %.

Etter departementets vurdering tilsier en rimelig løsning at en andel av Norsk Tippings overskudd til ExtraStiftelsen ikke i nevneverdig grad skal gå ut over andre formål som mottar midler over tippenøkkelen i dag. En andel på 6,4 % av Norsk Tippings overskudd vil etter prognosene gi 233,6 mill. kroner til ExtraStiftelsen i 2016. Dette er noe mer enn overskuddet ExtraStiftelsen har mottatt de senere årene, samt mer enn prognosen for spillet Extra for 2015, men noe mindre enn overskuddet fra 2014, som tilsynelatende var ekstraordinært høyt i etterkant av relanseringen av Extra i 2013. Tabellen over viser videre at 6,4 % er i øvre del av det sjiktet som andelen til spillet Extra har utgjort av et samlet overskudd i de senere årene. En slik prosentandel vil sikre ExtraStiftelsen et inntektsnivå omtrent som i dag, men også mulighet for økte inntekter dersom Norsk Tippings overskudd øker i framtiden.

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

ExtraStiftelsen vil samtidig få en andel av framtidig økning i Norsk Tipping overskudd, bl.a. med bakgrunn i nye spillanseringer. Uten endringene som foreslås, vil all økning av Norsk Tippings ordinære overskudd tilfalle idrett, kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner, som er dagens mottagere av spillemidlene. På denne bakgrunn mener departementet at en framtidig andel på 6,4 % til ExtraStiftelsen er en rimelig løsning.

Departementet vil understreke at ExtraStiftelsen i dialog med departementet har lagt til grunn at en rimelig løsning for dem vil innebære en langt høyere prosentandel enn 6,4 %, hvor operatørgodtgjørelsen medregnes i det som utgjør overskuddet fra spillet Extra. ExtraStiftelsen har i løpet av dialogen med departementet gitt uttrykk for at andelen bør være i sjiktet 8 – 10 %. En slik prosentandel tar høyde for at hele eller deler av verdien av operatørgodtgjørelsen skal tilfalle ExtraStiftelsen. Departementet har imidlertid ikke funnet det mulig å støtte ExtraStiftelsen i dette.

## **5.5 Beregningsmodell og ikrafttredelse av eventuelle endringer**

Prosentandelene til ulike formål fordeles over den såkalte "tippenekkelen" som følger av pengespilloven § 10 andre ledd. Etter dagens regelverk fordeles Norsk Tippings overskudd med 64 % til idrettsformål, 18 % til kulturformål og 18 % til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Tippenekkelen har i de senere år gjennomgått flere endringer for å innføre en økning av idrettens prosentandel til 64 % i tråd med Idrettsmeldingen.<sup>6</sup> Prosessen ble sluttført i forbindelse med statsbudsjettet for 2015.

Med bakgrunn i de nylige endringene i tippenekkelen, mener departementet det ikke er hensiktsmessig på nåværende tidspunkt å endre prosentfordelingen i tippenekkelen. Departementet foreslår derfor at ExtraStiftelsens andel beregnes i forkant av at resterende overskudd fordeles over tippenekkelen. Etter det departementet erfarer, støtter ExtraStiftelsen denne løsningen. Det kan være et langsiktig mål at Norsk Tippings overskudd fordeles til alle formål gjennom tippenekkelen og at ExtraStiftelsen dermed inngår som et fjerde formål under tippenekkelen. Dette må eventuelt vurderes i forbindelse med framtidige diskusjoner om endringer i tippenekkelen.

ExtraStiftelsens nåværende lotteritillatelse varer til 31. desember 2015. Departementet mener at en lovendring som sikrer ExtraStiftelsen en prosentandel av Norsk Tippings overskudd når spillet Extra overføres til Norsk Tippings ordinære portefølje bør gjelde fra 1. januar 2016.

## **5.6 Spesielle forhold knyttet til regelverket om offentlig støtte (statsstøtte)**

### **5.6.1 Utgangspunkt – forhindre ulovlig statsstøtte**

Departementet mener det er vesentlig å sikre at utbetalte spillemidler ikke utgjør ulovlig offentlig støtte. Midler utbetalt i strid med EØS-avtalens regler om offentlig støtte vil i verste konsekvens måtte tilbakebetales, og et slikt tilbakebetalingskrav vil kunne ha dramatiske konsekvenser for organisasjoner som har mottatt midler over mange år. Departementet mener derfor at det må tas nødvendige grep som sikrer at organisasjoner som vil motta midler gjennom ExtraStiftelsen organiserer seg slik at midlene brukes i tråd med kravene som følger av EØS-avtalen.

### **5.6.2 Selvregulering**

I forskrift 12. juni 2009 nr. 640 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping § 11a er det egne regler som skal sikre at tilskudd utbetalt etter forskriften ikke utgjør ulovlig statsstøtte. Denne forskriften regulerer utbetaling av tilskudd til en rekke små og store organisasjoner uten et felles sentrallidd som koordinerer og styrer fordelingen av midler. Departementet vurderte derfor at det var behov for et eget sett med regler på dette punkt.

For overskuddet som skal gå til helse- og rehabiliteringsformål gjennom ExtraStiftelsen, vurderer departementet imidlertid at ExtraStiftelsen selv vil være nærmest til å sikre at midlene som utbetales ikke brukes av organisasjonene på en måte som fører til at midlene utgjør ulovlig statsstøtte. Stiftelsen har et eget internt regelverk og egne kontrollrutiner knyttet til utbetaling av midler. Departementet foreslår derfor ikke at det fastsettes egne regler for dette i forskrift. Dette innebærer at ExtraStiftelsen gis et selvstendig ansvar for å sikre at reglene som fremgår i EØS-loven kapittel 2 overholdes når de viderefremidler spillemidler til helse- og rehabiliteringsformål.

---

<sup>6</sup> Meld. St. 26 (2011 – 2012) Den norske idrettsmodellen

Departementet vil peke på at hvis det utbetales tilskudd som senere blir ansett som ulovlig offentlig støtte av ESA, kan det resultere i et krav om at tilskuddet skal betales tilbake. Departementet understreker derfor viktigheten av at spillemidlene utelukkende går til ikke-økonomisk virksomhet, og at ExtraStiftelsen har tilstrekkelig kontroll med at de ovennevnte tiltakene iverksettes.

### 5.6.3 Krav som må stilles til støttemottakerne

For å unngå at et overskudd fra Norsk Tipping utbetalt til ExtraStiftelsen skal utgjøre ulovlig offentlig støtte, må ExtraStiftelsen sikre at midlene ikke bidrar til å krysssubsidiere økonomisk aktivitet, vrir eller truer med å vri konkurransen eller påvirker samhandelen i EØS-området. Basert på praksis fra ESA<sup>7</sup> har departementet kommet frem til at det primært er tre tiltak som må være på plass for å unngå at midlene vil utgjøre ulovlig offentlig støtte:

- Ulike inntekter og utgifter knyttet til henholdsvis organisasjonenes økonomiske og ikke-økonomiske aktivitet må skilles gjennom separat regnskapsføring. Dette skal gjøre det mulig å etterprøve at det statlige tilskuddet ikke går til støttemottakernes økonomiske aktivitet.
- Intern prissetting hos de organisasjoner som har både ikke-økonomisk og økonomisk aktivitet må sikre at det ikke vil forekomme tilflytning av ressurser fra den delen av virksomheten som driver ikke-økonomisk aktivitet til den delen av virksomheten som driver økonomisk aktivitet.<sup>8</sup> Dette forutsetter at det opprettes rutiner og/eller et regelverk for intern prissetting, og at disse rutineene eller reglene fremgår av dokumenter som kan fremvises og etterprøves ved behov.
- Det må føres tilstrekkelig tilsyn med ordningen. ExtraStiftelsen må sikre at det gis innsyn i regnskapstall og øvrig nødvendig dokumentasjon. Videre må ExtraStiftelsen ved hjelp av eksempelvis stikkprøver undersøke om kravene til separate regnskap og intern prissetting overholdes.

Spørsmålet om en enhet driver økonomisk virksomhet er uavhengig av enhetens juridiske status og måten virksomheten finansieres på. Med økonomisk virksomhet menes virksomhet som består i å tilby varer og tjenester i et marked. Dette kan eksempelvis være utleie av kurs- eller kontorlokaler, kursvirksomhet mot betaling eller salg av ambulansetjenester. Terskelen for når noe regnes for å være økonomisk virksomhet er i rettspraksis svært lav. Det vil derfor være hensiktsmessig med en føre-var-tilnærming fra ExtraStiftelsen på dette punkt.

## 6. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Departementets forslag har som mål at ExtraStiftelsen skal motta en andel av Norsk Tippings overskudd som innebærer omtrent samme årlige beløp som ExtraStiftelsen tidligere har mottatt som overskudd fra spillet Extra. Departementet vurderer at ExtraStiftelsen dermed vil være i stand til å fortsette driften omtrent som i dag. Forslaget medfører også at dagens mottagere av

---

<sup>7</sup> Se bl.a. beslutning 176/13/COL og 175/13/COL fra ESA

<sup>8</sup> Slik tilflytning kan skje ved at bruk av slike tjenester enten overpriser til den økonomiske virksomhetens disfavør, eller underpriser til den ikke-økonomiske virksomhetens favør. Dette kan typisk være kostnader til administrasjon, lønnskostnader for ansatte som både tar del i den økonomiske og ikke-økonomiske virksomheten, felleskostnader som husleie, strøm m.v.

Norsk Tippings overskudd ikke vil tape på at ExtraStiftelsen innlemmes som en formålmottager av Norsk Tippings overskudd.

Forslaget medfører en privatrettslig overdragelse av spillet Extra til Norsk Tipping, og forslaget forutsetter dermed at ExtraStiftelsen ønsker å si fra seg alle rettigheter til spillet Extra. Den privatrettslige overføringen kan ikke pålegges i lovs form. Departementet vil imidlertid foreslå at en eventuell lovendring ikke trer i kraft før en slik overdragelse er gjennomført.

Det legges opp til at spillet Extra i framtiden inngår i Norsk Tippings ordinære portefølje og gjøres til gjenstand for Norsk Tippings helhetlige og løpende vurderinger av spillporteføljen. Dette vil blant annet innebære tiltak for å oppfylle målet om ansvarlig spill og kanalisering av spillere til Norsk Tippings tilbud. ExtraStiftelsen vil således ikke lenger ha mulighet til å legge føringer på videreutvikling av spillet etter at en overføring av rettighetene til spillet er gjennomført.

Kravene knyttet til statsstøtteregelverket vil trolig innebære økt administrasjon for mange av organisasjonene som mottar støtte til prosjekter gjennom ExtraStiftelsen. Deling av regnskap, rutiner for prissetting m.v. kan i tillegg føre til både økte engangskostnader og økte løpende kostnader.

For å sikre at det i framtiden ved behov kan fastsettes nærmere regler om blant annet tilsyn og kontroll med mottakere av spillemidlene, foreslår departementet en lovhjemmel til å fastsette forskrifter om gjennomføringen av tilskuddsordningene som beskrives i § 10.

## 7. LOVFORSLAG

I lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespilloven) foreslås følgende endringer:

§ 10 andre ledd skal lyde:

*Overskuddet fra spillevirksomheten i selskapet og datterselskap fordeles først med 6,4 % til helse- og rehabiliteringsformål gjennom ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering. Deretter fordeles resterende overskudd med 64 % til idrettsformål, 18 % til kulturformål og 18 % til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. Midlene til til idrettsformål, kulturformål og samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité fordeles nærmere av Kongen.*

§ 10 fjerde ledd skal lyde:

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

§ 10 nytt femte ledd skal lyde:

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

§ 10 nåværende femte ledd blir sjette ledd.