

Høringsnotat

Nr.

Vår ref
14/4341

Dato
15.10.14

Høring - forslag til endringer i lotteriregelverket

1 INNLEDNING

Sundvollenplattformen sier at "[b]eslutning om nye spillkonsepter skal tas av Lotteritilsynet", og at "[r]egjeringen 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".

Kulturdepartementet foreslår på denne bakgrunn endringer i forskrift 24. februar 1995 nr. 185 til lov om lotterier m.v. (lotteriforskriften) og enkelte andre forskrifter. Formålet med endringene er å styrke den norske lotteri- og pengespillmodellens rettslige stilling ved å fastsette nye og klarere vilkår og rammer for private lotterier. Endringene som foreslås vil også sikre at alle aktører likebehandles. I tillegg er et viktig formål å fastsette regler som sikrer en rettferdig fordeling av overskuddet fra lotterier.

2 BAKGRUNN

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.

Private landslotterier har som hovedregel blitt avholdt som papirbaserte forhånds- eller etterhåndstrukne lotterier. Den teknologiske utviklingen har til en viss grad løpt fra disse lotteriene. I perioden 2006 til 2012 har landslotterienes årlige omsetning gått ned fra kr 424 mill. til kr 292 mill. Denne utviklingen er forventet å

fortsette. Dette har skapt behov for regler som åpner for etablering av nye former for lotterier som kan supplere og til dels erstatte de tradisjonelle lotteriene. Dette er viktig for blant annet å unngå at det skapes et tomrom i markedet som kan utnyttes av uregulerte aktører.

Aktørene bak et privat lotteri som fikk avslag på sin søknad om tillatelse etter gjeldende § 7 i lotteriforskriften, innklaget det norske regelverk til ESA. Dette resulterte i at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) åpnet en sak mot Norge. ESA skriver i åpningsbrev av 22. januar 2014 at det norske lotteriregelverket ikke er i tråd med EØS-avtalen. ESA peker i hovedsak på fire forhold:

- a) Det er unødvendige begrensninger i hvilke type lotterier som kan avholdes og søknadsprosedyren for enkelte lotterier er unødvendig komplisert.
- b) Vilkårene for å få lotteritillatelse er ikke konkrete nok og gir liten forutsigbarhet.
- c) Det oppstår en interessekonflikt når søknader om private lotterier skal avgjøres av Kulturdepartementet og/eller Lotteritilsynet, samtidig som de er involvert i styringen av Norsk Tipping.
- d) Norsk Tipping og private aktører forskjellsbehandles ved at det er en egen søknadsprosedyre for godkjenning av Norsk Tippings nye spill og lotterier.

I tillegg trekker ESA fram at private lotteriaktører burde kunne legge til grunn godkjenninger som er utstedt i opprinnelseslandet, spesielt når det er en liten risiko for spilleavhengighet knyttet til et lotteri.

Departementet har på denne bakgrunn hatt en nærmere dialog med ESA i forbindelse med utarbeidelsen av dette høringsnotatet. Departementet vurderer at det eksisterende regelverket er i tråd med EØS-avtalen, noe som vi har redegjort for i vårt svar til ESA av 26. mars 2014. Departementet vurderer imidlertid likevel at regelverket kan forbedres. Enkelte av endringene som foreslås imøtekommer noen av de bekymringer ESA kommuniserte i åpningsbrevet.

Forskriftsendringene som foreslås innebærer ikke at private aktører kan gis tillatelse til interaktive lotterier i elektroniske kanaler. Eventuelle nye lotterier skal fungere som et supplement til eksisterende spill og lotterier innenfor sosialt forsvarlige rammer. Norsk Tipping skal fremdeles stå for hovedtyngden av spill og lotterier på det norske regulerte markedet, og både de største spillene og lotteriene, og de spill og lotterier som har høyest risiko for uheldig spilleadferd skal falle inn under Norsk Tippings enerett.

De foreslåtte endringene vil ikke gjelde tillatelser som er gitt etter det gjeldende regelverk. Det kreves derfor at en ny søknad innvilges for å omfattes av de foreslåtte endringene.

3 GJELDENDE RETT

3.1 Innledning

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.

Det rettslige utgangspunktet i Norge er at alle former for pengespill- og lotteritjenester uten tillatelse gitt med særskilt hjemmel i lov er forbudt. De lovfestede unntakene fra det alminnelige forbudet mot å tilby pengespill- og lotteritjenester er nedfelt i tre forskjellige lover: lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator (totalisatorloven), lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespilloven) og lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotteriloven). Pengespilloven og totalisatorloven regulerer de statlige kontrollerte monopolaktørene. Lotteriloven regulerer private lotterier avholdt av aktører som opererer i et marked med begrenset konkurranse.

Lotteriloven regulerer i utgangspunktet alle former for lotterier og pengespill. Imidlertid får lotteriloven bare anvendelse på en begrenset del av markedet, da denne lovens virkeområde begrenses av de øvrige to lovene. Spill som avholdes i henhold til pengespill- og totalisatorloven står for mesteparten av omsetningen på det norske spillmarkedet.

3.2 EØS-avtalens rammer

Pengespill og lotterier faller inn under EØS-avtalens regler om fri bevegelighet 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 enkeltlotterier, med en enerettsmodell som tilbyr lignende spill, 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 bevegelighet for tjenester og etableringsretten. Denne modellen er akseptert av EFTA-domstolen¹ og anses for å være i tråd med EØS-avtalen. Det er primært tre allmenne hensyn bak den norske modellen:

¹ Ladbrokes-dommen (sak E-3/06)

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

Disse hensynene har blitt anerkjent av både EU- og EFTA-domstolen.

EFTA-domstolen har imidlertid ikke tatt stilling til hvor stort et privat lotterimarked kan være før man risikerer at dette undergraver hensynene bak enerettsmodellen slik at regelverket ikke lenger kan anses å være et tilstrekkelig sammenhengende og systematisk. Departementet kan heller ikke se at dette spørsmålet har blitt vurdert av EU-domstolen. Departementet har derfor i utformingen av forslaget lagt en forsiktig tilnærming til grunn. Dette gjenspeiles både i det foreslåtte antallet lotterier og omsetningstrammene.

EØS-regelverket åpner opp for at det kan kreves tillatelse fra myndighetene for å kunne tilby en tjeneste som f.eks. lotterier forutsatt at tillatelsesprosedyren er objektiv, transparent, og har klare vilkår som skaper forutsigbarhet.

3.3 Enerettsmodellen

Hovedelementet i den norske reguleringen av pengespill- og lotteritjenester er enerettsmodellen. Det innebærer at de største spillene og lotteriene, og de spill og lotterier som har høyest risiko for uheldig spilleadferd avholdes av Norsk Tipping og at det ikke åpnes opp for konkurranse fra andre aktører for slike spill.

Det må imidlertid påpekes at både risiko for uheldig spilleadferd og størrelse vil måtte vurderes konkret for hvert enkelt spill. Det kan ikke utelukkes at også enkelte tallspill og lotterier kan utgjøre en risiko for problematisk spillatferd.

Som det fremgår av forrige kapittel, må restriksjoner på lotterimarkedet begrunnes i allmenne hensyn og være både nødvendige og egnet til å oppnå formålet. Det er to hovedårsaker 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. Dette kan innebære at enkelte spill og lotterier som i seg selv ikke innbærer vesentlig risiko for spilleavhengighet likevel utgjør en sentral del av et effektivt statlig monopol.

For det andre vil de største tallspillene kunne innebære økt risiko for økonomiske misligheter og kriminalitet på grunn av de store beløpene som er involvert². Når slike spill avholdes av Norsk Tipping reduseres risikoen for slike problemer bl.a. ved at alle spill og transaksjoner kan knyttes til en sikker personidentifikasjon, noe

² Se bl.a. Schindler-dommen (sak C-275/92) avsnitt 60.

som vil både kunne virke forebyggende og som vil bidra til at eventuelle misligheter kan etterforskes og sanksjoneres mer effektivt.

I tillegg hindrer denne reguleringsmodellen at de største lotteriene får være en kilde til omfattende privat profitt. Dette er et hensyn som har blitt akseptert som en legitim begrunnelse for restriksjoner på lotterier og pengespill, jf bl.a. i Ladbrokesdommen.³

3.4 Dagens regulering av lotterier

Etter lotteriloven §§ 5 og 6 kan lotteri avholdes til inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål etter tillatelse. 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 skal det legges til rette for at lotterier kan være en god inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid, jf. formålsparagrafen i lotteriloven § 1 a. Ulike forskrifter gir nærmere regler for de ulike typer lotterier. Forskrift 24. februar 1995 nr. 185 til lov om lotterier m.v. (lotteriforskriften) gir utdypende regler for lotterier generelt. Utdypende regler for skrapelodd følger av forskrift 15. juni 2011 nr. 699 om forhåndstrukne lotterier med skrapelodd (skrapeloddforskriften), utdypende regler for bingo finnes i forskrift 30. november 2004 nr. 1528 om bingo (bingoforskriften), mens lotteri på skip reguleres av forskrift 10. desember 2008 nr. 1531 om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn.

Det overordnede systemet er at jo større og mer komplekst et lotteri er, jo strengere er kravene som stilles for å få tillatelse. Dette kan skisseres slik:

- basarer og andre mindre lotterier kan avholdes uten tillatelse eller melding, jf. lotteriloven § 7 og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 5-2.
- smålotterier med omsetning under kr 200 000,- kan avholdes etter melding til lotteritilsynet, jf. lotteriloven § 7 og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 5-1.
- lotterier med omsetning mellom kr 200 000,- og kr 100 mill. må det søkes om tillatelse for, jf. lotteriloven § 6 og jf. lotteriforskriften §§ 5 og 6, og
- lotterier med en omsetning mellom kr 200 000,- og kr 100 mill. som avviker fra hovedreglene har en egen og mer omfattende søknadsprosess, jf. lotteriforskriften § 7.

Dette systemet skal sikre at hensynet til forbrukerne ivaretas på en best mulig måte, uten at de ulike typene lotterier blir regulert unødig restriktivt.

Lotteriloven og tilhørende forskrifter inneholder nærmere bestemmelser om hvilke typer lotterier med omsetning over kr 200 000,- som kan gis tillatelse. Før 2006 var

³ Se bl.a. Ladbrokesdommen (Sak E-3/06) avsnitt 48.

dette begrenset til tradisjonelle forhånds- og etterhåndstrukne lotteri, bingo, og lotteri gjennom oppstilling av gevinstautomater⁴.

Etter innføring av en ny § 7 i lotteriforskriften i 2006 fikk Lotteritilsynet i særlige tilfeller, og etter forutgående samtykke fra Kulturdepartementet, mulighet til å gi tillatelse til å avholde lotteri som avviker fra regler fastsatt i annen forskrift etter lotteriloven. Forskriften § 7 gir hjemmel for å vurdere søknader om tillatelse til å avholde nye former for lotteri. Formålet med endringen var å tilby humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner muligheten til å utvikle nye moderate former for lotterier med liten fare for spilleavhengighet der enkelte av vilkårene i § 6 kan fravikes. Den årlige omsetningsgrensen for lotterier på kr 100 mill og maksimumsgevinst på kr 2 mill. kan imidlertid ikke fravikes, jf. § 7 første ledd bokstav d).

Forskriften § 7 forutsetter at Lotteritilsynet innhenter forhåndssamtykke fra Kulturdepartementet før tillatelse kan gis. Departementets skjønnsutøvelse er således styrende for om tillatelser skal gis eller ikke. Bestemmelsen har vært tolket restriktivt av departementet. Pantelotteriet, et lotteri til inntekt for Røde Kors som baserer seg på at spillere kan velge å bruke panten på sitt tomgods som innsats i et lotteri som foregår på panteautomater i butikker, er hittil det eneste lotteriet som har fått tillatelse etter § 7.

4 FORSLAG TIL ENDRINGER

4.1 Innledning

Regelverksendringene vil åpne for nye typer lotterier som kan supplere og til dels erstatte de tradisjonelle etterhånds- eller forhåndstrukne lotteriene. Det er tre viktige premisser som ligger til grunn for endringene.

For det første ønsker Kulturdepartementet å fastsette mer objektive og klare rammer for de største lotteriene på det private lotterimarkedet, slik at dette markedssegmentet kan utgjøre et reelt supplement til Norsk Tippings lotterispill, uten at enerettsmodellen utfordres. Disse reglene vil også sikre at alle aktører opplever lik behandling.

For det andre ønsker departementet å gjøre regelverket mer teknologinøytralt, for å forebygge at uregulerte aktører får plass på markedet som følge av at papirbaserte lotterier sakker akterut.

For det tredje ønsker departementet å klargjøre forholdet mellom de ulike bestemmelsene i forskriften og fastsette klarere og tydeligere vilkår for når

⁴ Private gevinstautomater ble i tråd med departementets forslag i ot.prp. nr. 44 (2002-2003) forbudt fra og med 1. juli 2007.

lotteritillatelse kan innvilges etter de to ulike bestemmelsene i forskriften. Slik skal regelverket bli enklere å anvende for både de private aktørene som regelverket berører, og Lotteritilsynet.

En sentral forutsetning for endringene er at de private lotteriene ikke skal utfordre enerettsmodellen. Hvis slike lotterier konkurrerer direkte med Norsk Tippings tallspill hva gjelder størrelse på premier og omsetning, vil det kunne svekke systematikken og sammenhengen i det norske regelverket. Både hensynet til kanalisering og forebygging av økonomiske misligheter vil kunne svekkes ved en slik konkurransesituasjon. Departementet legger derfor til grunn at det private lotterimarkedet ikke skal konkurrere med Norsk Tippings tallspill, verken når det gjelder omsetning eller størrelsen på premier.

Norsk Tippings store lotterier bidrar til å kanalisere spillere inn i et regulert og trygt tilbud. Departementet ønsker derfor kun å åpne for private lotterier som ikke reduserer Norsk Tippings kanaliseringsevne. Dette innebærer at det må settes klare rammer for slike lotterier.

I tillegg bør ikke det private lotterimarkedet tilby spill eller lotterier som anses for å kunne skape spilleproblemer. Slike spill og lotterier skal som hovedregel tilbys av Norsk Tipping. Norsk Tipping har et omfattende ansvarlighetsregime som muliggjør tilbud av slike spill. Registrert spill, sikker alderskontroll, tapsgrenser o.a. verktøy bidrar til å redusere risikoen for å utvikle problematisk spillatferd. Enkelte unntak fra hovedregelen finnes imidlertid, som bingo og skrapelodd som kan tilbys av private aktører.

Departementet vil understreke at dette systemet innebærer at det fortsatt vil være helt ulike søknadsprosedyrer for lotterier som avholdes av Norsk Tipping, og private lotterier.

Et mål for endringene er å sikre at fordelingen av inntekter fra lotterier og pengespill skjer på en rettferdig og samfunnsmessig forsvarlig måte.

4.2 Endringer i § 7 i lotteriforskriften

Lotteriforskriften § 7 gir i dag hjemmel til godkjenning av visse lotterier som avviker fra hovedregelen i lotteriforskriften §§ 5 og 6. Det fremgår imidlertid ikke helt klart hvilke lotterier som faller inn under § 7 og hvilke lotterier som reguleres av §§ 6. I forslaget til revidert § 7 tydeliggjøres skillet mellom forskriften § 6 og § 7 ved å presisere hovedforskjellene på bestemmelsene:

- Omsetningsgrense: Det foreslås at lotterier med tillatelse etter § 7 kan omsette for inntil kr 300 mill. årlig. Lotterier med tillatelse etter § 6 kan omsette for inntil kr 100 mill. årlig. Forslaget innebærer en økning fra kr 100 til 300 mill. årlig for lotterier med tillatelse etter § 7.

- Trekningsform: Det foreslås at lotterier med tillatelse etter § 7 selv kan forestå trekning, i motsetning til etterhåndstrukne lotterier med tillatelse etter § 6 der offentlige myndigheter som hovedregel skal stå for trekningen. Dette er en videreføring av dagens ordning, men i forslaget tydeliggjøres dette skillet.

I tillegg gjøres det en rekke prosessuelle, materielle og språklige endringer i § 7 som beskrives i mer detalj i de følgende avsnitt.

4.2.1 Vedtakskompetansen flyttes til Lotteritilsynet

Departementet foreslår å flytte ansvaret for å avgjøre søknader om lotteritillatelse etter § 7 til Lotteritilsynet. Dette innebærer at dagens krav om forhåndssamtykke fra departementet bortfaller. Dette er i tråd med regjeringsplattformen, og vil i tillegg imøtegå deler av kritikken i åpningsbrevet fra ESA knyttet til potensiell interessekonflikt og rolleblanding. Formålet med denne endringen er blant annet å sikre en tydeligere avklaring av departementets ulike roller i pengespill- og lotteripolitikken. Departementet vil for ordens skyld gjøre oppmerksom på at dette innebærer at Lotterinemnda vil behandle klager på vedtak etter § 7.

4.2.2 Antall tillatelser

Departementet foreslår i § 7 første ledd et tak på antall lotterier som kan gis tillatelse etter bestemmelsen. Bakgrunnen for dette er at det private lotterimarkedet må holdes på et samlet sett forsvarlig nivå. Behovet for et tak på antall tillatelser er også nært knyttet til at det legges opp til en høyere omsetningsgrense for disse lotteriene enn det som tillates etter dagens regelverk. Hvis omfanget av det private markedet blir for stort, og konkurransen for skarp, vil det kunne ha både spilleansvarmessige og forbrukermessige konsekvenser. I tillegg kan et for stort privat marked svekke kanaliseringsevnen til Norsk Tipping. Formålet med forslaget er å sikre et privat lotterimarked med sterkt betinget konkurranse, slik det beskrives i Ot.prp. nr. 44 (2002-2003) s. 11.

Departementet foreslår at det kan gis tillatelse til maksimum fem lotterier etter § 7. Lotteritilsynet skal lyse ut tillatelsene. De som ønsker å delta i konkurransen om disse tillatelsene må tilfredsstillende et sett med inngangskriterier beskrevet nærmere i avsnitt 4.2.1 og avsnitt 4.2.5. Dersom antall søkere som tilfredsstiller inngangskriteriene er større enn antall tilgjengelige tillatelser, avgjøres tildeling av tillatelser ved loddtrekning, jf. avsnitt 4.2.4.

4.2.3 Fordeling av tillatelser

Tillatelsene foreslås tildelt ved loddtrekning dersom det er flere søkere enn tilgjengelige tillatelser. Dette skal rent praktisk foregå ved at Lotteritilsynet vil lyse

ut de tilgjengelige lotteritillatelsene med en søknadsfrist. Etter søknadsfristens utløp vil tilsynet vurdere om søkerne tilfredsstiller inngangskriteriene i avsnitt 4.2.4 og fatte vedtak for hver enkelt. Deretter vil tilsynet behandle eventuelle klager på enkeltvedtak som utferdiges i denne prosessen. Når eventuelle klager er ferdigbehandlet vil tillatelsene fordeles ved loddtrekning. Det vil trolig kunne ta noe tid fra tillatelsene tildeles til de ulike aktørene kan være klare til oppstart.

Etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf bokstav a, er et enkeltvedtak "[...]en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet [...]". Etter departementets syn, vil ikke en loddtrekning innebære at Lotteritilsynet treffer en avgjørelse. Det vil ikke utøves noe skjønn fra tilsynets side og tilsynet vil ikke være i stand til å påvirke utfallet av trekningen. Loddtrekningen vil derfor ikke være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf bokstav a. Resultatet av loddtrekningen kan derfor ikke påklages. Tillatelser vil tildeles umiddelbart etter loddtrekningen.

Tillatelser som gjøres tilgjengelige i løpet av tillatelsesperioden, enten fordi en tillatelse trekkes tilbake eller leveres tilbake, kan gjøres tilgjengelig for andre aktører gjennom en utlysningssprosess og loddtrekning som beskrevet over. Er det mindre enn 18 måneder til ny utlysning av alle tillatelser, vil det imidlertid ikke bli gjennomført en ny utlysning. Det samme gjelder for det tilfelle at det i første utlysningssrunde ikke er fem kvalifiserte søkere. Tillatelser som utlyses og tildeles på et senere tidspunkt vil nødvendigvis gis en kortere løpetid slik at alle løpende tillatelser avsluttes på samme tidspunkt.

Departementet ønsker å understreke at alle aktører vil stille likt etter utløp av tillatelsesperioden, slik at ingen aktører vil ha en fortrinnsrett ved søknad om ny tillatelse.

4.2.4 Vilkår for lotteritillatelse

For å kunne delta i loddtrekningen om en av de fem tilgjengelige tillatelsene, eller en eller flere tillatelser som blir tilgjengelige for ny tildeling i løpet av tillatelsesperioden, forslår departementet at søkere må tilfredsstille et sett med vilkår. Disse beskrives nærmere i det følgende. Forslaget er ikke til hinder for at flere organisasjoner går sammen om en lotterisøknad, alle organisasjoner må imidlertid på selvstendig grunnlag oppfylle alle vilkår i forskriften.

4.2.4.1 Organisasjoner som kan søke om tillatelse

Dagens § 7 bestemmer at tillatelse bare kan gis til inntekt for landsdekkende samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner. Departementet foreslår å endre kravene til organisasjoner som søker om tillatelse etter § 7.

Departementet ønsker innledningsvis å presisere at det etter forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-1 er et krav at organisasjoner og foreninger mv. som skal avholde lotteri som krever lotteritillatelse, må godkjennes av Lotteritilsynet etter lotteriloven. Godkjenning kan bare gis til organisasjoner og foreninger som er registrert i Enhetsregisteret og som ivaretar samfunnsnyttige eller humanitære formål. Det foreslås ikke at det gjøres unntak fra denne bestemmelsen. Følgelig må alle organisasjoner som skal søke om lotteritillatelse etter lotteriforskriften § 7 i forkant godkjennes av Lotteritilsynet.

Departementet foreslår at det kun er sentralledd og enkeltstående organisasjoner som kan søke, og at hver organisasjon kun kan delta i loddtrekningen med én søknad om gangen. Med sentralledd menes eksempelvis at kun den øverste administrative enhet i en organisasjon kan søke, ikke ulike lokale eller regionale ledd. Med enkeltstående organisasjoner menes organisasjoner som ikke har lokale eller regionale ledd, men utelukkende har en sentral organisasjon. Bakgrunnen for dette forslaget er at store organisasjoner gjennom underledd ikke skal kunne monopolisere ordningen. Dette vil sikre at hver enkelt organisasjon kun kan delta med én søknad, og kun få én tillatelse. I lotteriloven § 6 tredje ledd åpnes det for at Lotteritilsynet i sin vurdering av lotterisøknader kan hensynta en samfunnsmessig forsvarlig fordeling av inntektsmulighetene fra lotterivirksomhet oppnås. Forslaget om å sikre at hver enkelt organisasjon kun kan delta med en søknad vil bidra til å oppnå dette målet. Kravet til at organisasjonene må være landsdekkende foreslås tatt ut på bakgrunn av de hensyn som ivaretas gjennom dette kravet nå ivaretas av bl.a. de nye krav til omfang av internasjonal aktivitet som foreslås.

For det tredje foreslår vi å forbeholde inntektene fra lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften § 7 til organisasjoner som har internasjonal aktivitet av samfunnsnyttig eller humanitær art. Bakgrunnen for dette er at ny fordeling av midler etter forskrift av 12. juni 2009 nr. 640 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping j § 6a utelukker slike organisasjoner fra å motta spillemidler. Denne avgrensningen sikrer at disse organisasjonene får adgang til inntekter fra lotterier.

Departementet foreslår at det kun kan gis tillatelse til organisasjoner som har internasjonal aktivitet, og hvor denne utgjør minst 50 % av organisasjonens samlede regnskapsførte driftskostnader. I tillegg må organisasjonene ha minst kr 20 mill. årlig i regnskapsførte driftskostnader for sin internasjonale aktivitet årlig. Departementet har i tillegg vurdert å knytte denne avgrensningen opp mot Frivillighetsregisteret, ved å stille krav om at organisasjonene må være registrert i ICNPO-kategori 9100 som en av sine kategorier i Frivillighetsregisteret. Departementet har imidlertid ikke tatt dette med i forslaget til endringer i

forskriften. Departementet ber særskilt om innspill fra høringsinstansene på dette punkt.

Regjeringen sier i sin politiske plattform at "[d]e store humanitære organisasjonene skal prioriteres" ved utforming av nytt regelverk for private lotterier. Å avgrense mot organisasjoner som mottar inntekter fra tippenøkkelen vil utestenge flere av de aller største humanitære organisasjonene fra ordningen. På denne bakgrunn vil departementet ikke foreslå å stenge organisasjoner som mottar inntekter fra tippenøkkelen ute fra ordningen.

4.2.4.2 Spilleavhengighet

Lotterier som kan ventes å medføre problemer i form av spilleavhengighet kan ikke få tillatelse etter § 7. Dette er en videreføring av eksisterende bestemmelse, men departementet foreslår å utvide bestemmelsen slik at Lotteritilsynet kan gi nærmere retningslinjer for hvordan vurderingen skal gjennomføres ved utlysning av tillatelser. Dette vil sikre søkerne forutsigbarhet.

4.2.4.3 Formålsandel

Minst 50 pst. av lotteriets omsetning etter fradrag for gevinster skal gå til de samfunnsnyttige og humanitære organisasjonene som har fått lotteritillatelsen. Dette er en videreføring av dagens formålsandel. Hovedformålet med bestemmelsen er å sikre at lotterier ikke skal bli en kilde til omfattende privat profitt. Et underordnet formål er å sikre at denne typen lotterier drives på en effektiv måte slik at en så stor andel som mulig av lotteriets overskudd går til samfunnsnyttige og humanitære formål.

4.2.4.4 Loddsalgsgrense (omsetningsgrense)

Et hovedprinsipp i norsk pengespill- og lotteriregulering, er at de største spill om penger skal avholdes under direkte statlig kontroll og innsyn.

Omsetningsbegrensninger for private lotterier er et viktig verktøy for å skille de store statlige lotteriene fra de mindre private lotteriene som skal foregå i et langt mer begrenset omfang. Den viktigste begrunnelsen for dette er å sikre Norsk Tippings kanaliseringsevne, samt å unngå at private lotterier får et slikt omfang at risikoen for økonomiske misligheter blir for stor. På denne bakgrunn foreslår departementet å fastsette en særskilt omsetningsgrense for lotterier som får tillatelse etter § 7.

Etter dagens regelverk har lotterier med tillatelse etter §§ 6 og 7 en loddsalgsgrense på kr 100 mill. Denne grensen har ikke vært justert de seneste årene.

Kulturdepartementet er av den oppfatning at loddsalgsgrensen bør settes noe høyere for lotterier som får tillatelse etter § 7 for å tilrettelegge for akseptable rammevilkår for denne type lotterier. En høyere omsetningsgrense for lotterier som får tillatelse etter § 7 vil også etablere et tydeligere skille mellom disse lotteriene og lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften § 6. Samtidig vil departementet være varsomme med å foreslå en økning som innebærer at slike lotterier blir for store.

En forutsetning for EFTA-domstolens aksept for et privat lotterimarked parallelt med enerettsmodellen var i Ladbrokes-dommen at slike lotterier avholdes i et begrenset omfang.⁵

Videre er det en forutsetning for et slikt lotterimarked at de enkelte private lotterier ikke får et omfang som gjør at de konkurrerer direkte med de store tallspill som tilbys av Norsk Tipping innenfor enerettsmodellen. En slik direkte konkurranse vil svekke den tilsiktede hensikten bak avholdelsen av de største tallspillene innenfor monopolet. Samtidig ønsker regjeringen å utnytte det EØS-rettslige handlingsrommet ved å tillate flere private lotterier.

Departementet har på bakgrunn av det ovennevnte kommet frem til at omsetningsrammen for de enkelte private lotterier med tillatelse etter § 7 bør være lavere enn Norsk Tippings tallspill. Norsk Tippings tallspill omsetter fra kr 3,4 mrd. årlig (Lotto) til ca kr 300 mill. årlig (Keno). For å unngå at monopolets kanaliseringsevne svekkes, og for å forebygge økonomisk mislighold, er det derfor nødvendig at de private lotteriene opererer på et noe lavere nivå enn de av Norsk Tippings tallspill med lavest omsetning. Det foreslås derfor en omsetningsramme på kr 300 mill. årlig.

Loddsalgsgrensen på kr 300 mill. årlig gjelder per lotteritillatelse, uavhengig av hvor mange formål som står bak en søknad. Dette er en tredobling av gjeldende loddsalgsgrense. Departementet vurderer at en slik grense, kombinert med et tak på antall tillatte lotterier, ikke vil bidra til å svekke systematikken i det norske regelverket samlet sett, samtidig som forslaget medfører at det EØS-rettslige handlingsrommet utnyttes.

Departementet vurderer at dagens tolkningspraksis om å tillate kumulering av tillatt omsetning knyttet til antall organisasjoner som står bak en søknad ikke bør videreføres. En slik praksis kan i prinsippet føre til at mange organisasjoner kan gå sammen om å etablere et lotteri med svært stor omsetning, noe som kan undergrave hensynene bak enerettsmodellen. Ved å foreslå en tredobling av dagens

⁵ Ladbrokes – avsnitt 75.

omsetningsgrense, vurderer departementet at det likevel vil være rom for å utvikle attraktive og økonomisk levedyktige lotterier.

4.2.4.5 Sikkerhetskrav

Det fremgår av gjeldende § 7 første ledd bokstav c at det er et krav at *"lotteriet tilfredsstiller nødvendige sikkerhetskrav"*. Dette er en bestemmelse som hjemler en vurdering av operatørenes soliditet. Departementet foreslår å presisere og utvide denne bestemmelsen slik at den gir hjemmel for en mer generell vurdering av operatørenes soliditet enn det dagens ordlyd åpner for.

Departementet anser det som nødvendig å sikre at operatørene har god økonomi for å unngå at både formål og kunder lider økonomiske tap som følge av for eksempel konkurs eller andre uforutsette økonomiske problemer. Det foreslås derfor at det, i tillegg til krav om sikkerhetsstillelse for gevinster, stilles generelle krav til egenkapital for operatører som har avtale med organisasjonene som søker om lotteritillatelse etter § 7.

Departementet foreslår at Lotteritilsynet i utlysningen av tillatelsene redegjør nærmere for hvordan vurderingen av soliditet og egenkapital vil gjennomføres og hvilken dokumentasjon som vil være nødvendig å legge fram i den forbindelse.

4.2.4.6 Sikkerhet for misligheter

På bakgrunn av at lotterier med tillatelse etter § 7 kan trekkes av operatøren, ser departementet behov for at operatører som står bak en søknad etter § 7 må kunne dokumentere at lotteriet er sikret mot misbruk og manipulasjon. Entreprenøren må derfor dokumentere dette ved søknadstidspunkt gjennom å fremlegge en godkjenning fra et autorisert testinstitutt i EØS-området. Dette vil styrke forbrukervernet og gi en større grad av trygghet for at trekningen foretas på en tilfredsstillende måte. Departementet foreslår at Lotteritilsynet skal redegjøre nærmere i utlysningen av tillatelsene for hvilke teststandarder som vil kvalifisere og hvordan de vil vurderes.

4.2.5 Trekningsform

For å klargjøre skillet mellom §§ 6 og 7 foreslår vi endringer for å tydeliggjøre at lotterier med tillatelse etter § 6 som hovedregel trekkes av Lotteritilsynet, og at lotterier med tillatelse etter § 7 trekkes av entreprenørene selv.

4.2.6 Tillatelsenes lengde

Tidsavgrensede tillatelser vil sikre at markedet ikke sementeres og at nye aktører får mulighet til å delta i konkurranse om nye tillatelser etter periodens utløp.

Tidsavgrensede tillatelser er også et krav i EØS-retten for ordninger med et begrenset antall tillatelser.

Tillatelsenes lengde vil virke inn på lotterienes mulighet til å generere overskudd til gode formål. En lengre periode vil bl.a. muliggjøre mer langsiktige avskrivninger av investeringer og slik styrke lotterienes økonomiske stilling.

Erfaringer fra eksisterende lotteri med tillatelse etter § 7, indikerer at det kan noe tid før slike lotterier er lønnsomme. Behovet for å fordele kostnader over flere år blir formodentlig ikke mindre ved at flere aktører trolig vil konkurrere på samme marked. Departementet foreslår på denne bakgrunn en varighet for tillatelsene på syv år.

4.2.7 Tilbakekall av tillatelser

Lotteritilsynet kan tilbakekalle tillatelser dersom noen av vilkårene for tillatelsen brytes, eller hvis det viser seg at et lotteri har samfunnsmessige eller helsemessige skadevirkninger. Dette er en videreføring av eksisterende bestemmelse.

Ved et eventuelt tilbakekall, vil både de generelle reglene om saksforberedelse ved enkeltvedtak i forvaltningsloven og de mer spesifikke prosessuelle reglene i lotteriloven §§ 14, 14a, 14b, 14c og 14d vil gjelde. Dette innebærer blant annet at det vil gis et forhåndsvarsel og mulighet til retting av forholdene før en tillatelse evt. tilbakekalles.

4.2.8 Eksisterende tillatelser

Avslutningsvis foreslår departementet at eksisterende tillatelser etter § 7 fortsatt skal gjelde inntil tillatelsen løper ut eller eventuelt sies opp av tillatelseshaver. Det innebærer at Pantelotteriet (som eneste lotteri som har tillatelse etter gjeldende § 7) fortsatt kan operere på markedet inntil eksisterende tillatelse løper ut. Eventuelt kan lotteriet velge å delta i konkurransen om en tillatelse etter de nye reglene.

4.3 Endringer i § 6 i lotteriforskriften

I tillegg til endringene i § 7, foreslår departementet endringer i lotteriforskriften § 6. Hovedformålet med endringene er å klargjøre hvilke lotterier som skal gis tillatelse etter § 6, og å bidra til å gjøre bestemmelsen mer tilgjengelig for brukerne. I tillegg foreslås enkelte lovtekniske, språklige og strukturelle endringer i forskriften for øvrig.

4.3.1 Presisering av loddsalgsgrensen (omsetningsgrensen)

Etter dagens regelverk har lotterier som får tillatelse etter lotteriforskriften en loddsalgsgrense på kr 100 mill. Loddsalgsgrensen har imidlertid blitt tolket slik at de kr 100 mill. kan kumuleres per formål som står bak et lotteri. Departementet vurderer at tolkningspraksisen ikke bør videreføres. Det vurderes at en slik praksis i prinsippet kan føre til at mange organisasjoner kan gå sammen om å etablere et lotteri med svært stor omsetning. Det private lotterimarkedet skal holdes på et begrenset nivå for å unngå at hensynene bak enerettsmodellen undergraves. Et lotteri med tillatelse etter § 6 vil kunne komme i en reell konkurransesituasjon med Norsk Tippings tallspill ved en stor nok omsetning – uavhengig av hvor mange formål som står bak lotteriet. En slik situasjon vil undergrave både kanaliseringshensynet og målet om å redusere risikoen for økonomiske misligheter.

4.3.2 Formålsandel

Det har frem til nå ikke vært et krav om formålsandel for lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften § 6. Departementet ser behov for å fastsette en formålsandel for å unngå at denne typen lotterier skal bli en kilde til privat profitt, sikre typen lotterier drives på en effektiv måte og at en så stor andel som mulig av lotteriets overskudd går til samfunnsnyttige og humanitære formål.

Tall fra Lotteritilsynets årsrapporter indikerer at formålsandelen for lotterier som har fått tillatelse etter gjeldende § 6 ligger på om lag 25 % etter fradrag for gevinster. Bakgrunnen for at formålsandelen er relativt lav for denne typen lotterier, er at de er dyrere å drive enn større lotterier, særlig med bakgrunn i at tillatelsen gis for en kortere periode.

Departementet foreslår derfor at det i § 6 fastsettes en formålsandel på minst 20 % av lotteriets omsetning etter fradrag for gevinster.

4.3.3 Overgangsregel

I likhet med for § 7, foreslår departementet at lotterier med eksisterende tillatelser etter § 6 ikke skal omfattes av de foreslåtte endringene før tillatelsen løper ut og de eventuelt søker om ny tillatelse. Dette gjelder en rekke landsdekkende, regionale og lokale lotterier med omsetning på mer enn kr 200 000 årlig.

4.4 Endringer med virkning for alle lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften §§ 6 og 7

4.4.1 Gebyr

Behandling av søknader og tilsyn med lotterier som får tillatelse etter lotteriforskriften § 7 vil medføre merarbeid for Lotteritilsynet sammenlignet med lotterier som får tillatelse etter lotteriforskriften § 6. Departementet foreslår derfor at det fastsettes en egen gebyrsats for lotterier som søker om tillatelse etter § 7. Gebyret skal dekke Lotteritilsynets utgifter til søknadsbehandling, tilsyn og kontroll.

Lotteritilsynet legger ned et betydelig antall arbeidstimer når de behandler søknader etter eksisterende § 7. Samtidig bør et gebyr også dekke arbeidet med oppfølging gjennom kontroller av de som har tillatelse.

I henhold til Lotteritilsynets anslag, foreslår Kulturdepartementet derfor et gebyr på kr 30 000,- for behandling av søknad etter § 7. Dette beløpet reflekterer Lotteritilsynets arbeid knyttet til søknadsbehandling og refunderes ikke ved avslag på søknad. Videre betales et gebyr på kr. 20 000,- årlig av de søkere som får innvilget tillatelse, fra tillatelsens innvilges og ut tillatelsesperioden, eller inntil en tillatelse ikke lenger er i bruk. Dette gebyret skal dekke Lotteritilsynets utgifter ved tilsyn og kontroll med lotteriet. Gebyr for søknad, tilsyn og kontroll vil ikke overstige totalt kr. 170 000,- for tillatelsesperioden.

Departementet foreslår videre at gebyr for behandling av søknader etter lotteriforskriften § 6 økes fra kr. 1000,- til kr. 3000,-. Dette beløpet har ikke blitt justert i de senere år, og det foreslåtte beløpet reflekterer Lotteritilsynets reelle utgifter ved behandling av søknad om og tilsyn med lotterier etter lotteriforskriften § 6.

Det foreslås også å innføre et mindre gebyr på kr. 300,- per trekning som Lotteritilsynet utfører på vegne av private lotterier. Dette gebyret dekker tilsynets utgifter ved slike trekninger.

4.4.2 Interaktive lotterier i elektroniske kanaler tillates ikke

Det vil ikke være adgang til å søke om tillatelse til lotterier som baserer seg på interaktive trekninger i elektroniske kanaler. Dette gjelder eksempelvis både interaktive spill på internett og spill via sms. Dette er en presisering av gjeldende § 7 første ledd bokstav e – der det stilles krav om at *”lotteriet ikke kan ventes å medføre problem i form av spilleavhengighet”*. Både forskning og erfaringer fra det tidligere private gevinstautomatmarkedet indikerer at interaktive spill gjennom for eksempel sms eller i egne applikasjoner på mobile enheter utgjør en større risiko for problematisk spillatferd enn tradisjonelle lotterier. Departementet ønsker derfor å

tydeliggjøre at denne typen lotterier ikke vil bli gitt tillatelse verken for lotterier med tillatelse etter § 6 eller § 7. Denne bestemmelsen gis derfor plass i § 5 nytt fjerde ledd.

Denne bestemmelsen er ikke til hinder for at lotterier formidles gjennom elektroniske kanaler, eksempelvis ved loddsalg på internett.

4.4.3 Markedsføringsregler

Departementet foreslår en ny § 7a om markedsføring av lotterier som har tillatelse etter §§ 6 og 7. Disse reglene innebærer at markedsføringsreglene for lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften §§ 6 og 7 vil ligge tett opp mot de retningslinjer for markedsføring som gjelder for statlige spill. Departementet anser det som hensiktsmessig at det i så stor grad som mulig skal være like regler for markedsføring for det private og det statlige spill- og lotterimarkedet.

Det foreslås at lotterier som får tillatelse etter lotteriforskriften §§ 6 og 7 kun skal kunne bruke inntil 15 % av omsetning etter fradrag for gevinster til markedsføring. Denne prosentsatsen er noe høyere enn det Norsk Tipping har brukt på markedsføring de senere år.

Som markedsføring regnes alle former for sponning, profilering, reklame og andre aktiviteter hvis hovedformål er å fremme varemerke eller produkt uavhengig om aktiviteten er betalt eller ubetalt.

Omfattende markedsføring vil kunne medføre en generell alminneliggjøring av pengespill, og føre til at synligheten av spill om penger i det offentlige rom samlet sett blir for høy. Forskning indikerer at de som sliter med problematisk spillatferd i større grad oppfatter slik markedsføring.⁶ Departementet ønsker derfor å sikre at omfanget av slik reklame ikke blir for stort.

Forslaget skal også, som et underordnet formål, bidra til at så mye som mulig av overskuddet fra lotteriene går til de samfunnsnyttige og humanitære formål, i tråd med forutsetningene i lotteriloven og regjeringsplattformens intensjon om at tillatelse til flere lotterier skal bidra til å styrke frivilligheten.

Departementet foreslår i tillegg konkrete markedsføringsregler knyttet til:

- aldersgrenser for hvem som kan delta i reklame, og regler for hvem reklame kan bli rettet mot,
- innholdsregler som skal sikre at markedsføring ikke fører til uheldige samfunnsmessige eller helsemessige konsekvenser, og

⁶ Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge (2013) s. 49-51

- hva som regnes som markedsføring, både tradisjonell reklame og ubetalt markedsføring på sosiale medier og blogger omfattes.

4.4.4 Gevinst i form av penger

Det foreslås ikke materielle endringer for bestemmelsen i § 5 andre ledd om gevinst i form av penger. Bestemmelsen vil imidlertid trekkes ut som en selvstendig § 5 a der de deler som regulerer skrapelotteri og bingo flyttes til de respektive forskrifter. De eneste lotteriene etter lotteriforskriften der det ikke er tillatt med penger som gevinst er omfattende forhåndstrukne lotterier etter § 6.

5 ENDRINGER I FORSKRIFT OM BINGO, FORSKRIFT OM FORHÅNDSTRUKNE LOTTERIER MED SKRAPELODD OG FORSKRIFT OM LOTTERITILSYNET OG LOTTERIREGISTERET M.M.

5.1 Innledning

For å styrke regelverkets sammenheng foreslår departementet å ta ut referanser til bingo og skrapelodd fra lotteriforskriften. Videre foreslås det å fastslå i lotteriforskriften § 1 at forskriften ikke regulerer disse typene spill. Forslaget innebærer at det må gjøres endringer i bingoforskriften og skrapeloddforskriften.

5.2 Skrapeloddforskriften

Skrapelodd reguleres i dag henholdsvis av lotteriforskriften og egen forskrift. Kulturdepartementet foreslår at skrapelodd skal reguleres uttømmende i egen forskrift. Det innebærer at ulike bestemmelser i lotteriforskriften også må gjengis i skrapeloddforskriften. Bestemmelsene dette gjelder er § 2 første ledd, § 3, § 4, § 5 første ledd og § 6. Disse vil i skrapeloddforskriften bli henholdsvis § 4 nytt tredje ledd, ny 4b, ny § 4c, § 7 nytt andre ledd og § 7 nytt tredje ledd, ny § 4bc og ny § 4b. Dette vil innebære enkelte språklige tilpasninger, men vil ikke innebære materielle endringer.

I tillegg fremgår det av lotteriforskriften § 2 andre ledd, siste punktum, at det for lotteri med bruk av skrapelodd betales kr. 5 000 i gebyr pr. tillatelse. Departementet foreslår at denne bestemmelsen flyttes til skrapeloddforskriften. Departementet foreslår videre at gebyret økes fra kr. 5000,- til kr. 6000,-. Dette beløpet har ikke blitt justert i de senere år, og det foreslåtte beløpet reflekterer Lotteritilsynets reelle utgifter ved behandling av søknad om og tilsyn med lotteri med bruk av skrapelodd.

I lotteriforskriften § 5, andre ledd nr 3, fremgår det at gevinst i form av penger eller fordringer på penger tillates for forhåndstrukket skrapelotteri der hovedgevinsten ikke overstiger kr 1 mill, og loddsseddel er i samsvar med krav fastsatt i forskrift om

forhåndstrukne lotterier med skrapelodd. Departementet foreslår at denne bestemmelsen flyttes til skrapeloddforskriften og blir ny § 6a.

5.3 Bingoforskriften

I gjeldende forskrift til lov om lotterier § 5, andre ledd nr 1, fremgår det at gevinst i form av penger eller fordringer på penger tillates for bingoarrangementet godkjent av Lotteritilsynet. Departementet foreslår at denne bestemmelsen flyttes til bingoforskriften og blir ny § 3a.

5.4 Forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m.

I 2013 ble § 5-1 i forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. endret. Omsetningsgrensen for smålotteri ble økt fra 150 000 til 200 000 per kalenderår. Ved en inkurie ble ikke omtalen av denne omsetningsgrensen i § 2-1 i samme forskrift endret. Dette foreslås derfor endret nå.

6 EVALUERING AV DE NYE REGLENE

Det legges opp til at Lotteritilsynet mot slutten av den første sjuårige tillatelsesperioden evaluerer hvorvidt de nye reglene for lotteritillatelse etter § 7 fungerer etter intensjonen.

7 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Endringene vil trolig føre til at det etableres inntil fem store private lotterier på markedet, noe som kan gi økte inntekter til frivillige organisasjoner. Størrelsen og omfanget av lotteriene vil imidlertid avhenge av hvilke lotterier som får tillatelse og hvordan disse utformes. Det totale omfanget av en inntektsøkning for frivillige organisasjoner som er knyttet til disse lotteriene avhenger av markedsutviklingen og er vanskelig å anslå.

Det er vanskelig å anslå hvorvidt endringene vil føre til en reduksjon i Norsk Tippings overskudd til idrettsformål, kulturformål, samfunnsnyttige og humanitære formål, samt grasrotformål. Departementet kan ikke utelukke at en reduksjon vil inntreffe, men det er vanskelig å anslå sannsynligheten for og omfanget av en slik reduksjon. Dette avhenger av hvilke nye lotterier som får tillatelse, hvordan disse er utformet og hvor populære de vil bli. Det er et mål at endringene i lotteriforskriften ikke skal føre til at enerettsmodellens kanaliseringseffekt undergraves. En grunnleggende forutsetning for forslaget er at de nye lotteriene skal fungere som et supplement til eksisterende spill, ikke som konkurrenter til Norsk Tippings lotterispill hva gjelder størrelse og omfang.

Endringene vil medføre et visst merarbeid for Lotteritilsynet som skal administrere det nye regelverket. Det legges imidlertid opp til at ordningen skal være gebyrfinansiert, tilsvarende tilsynets øvrige aktiviteter. Endringene vil derfor ikke nødvendiggjøre økte bevilgninger til Lotteritilsynet over statsbudsjettet.

Alle større lotterier med en eksisterende tillatelse vil måtte oppfylle de foreslåtte vilkår dersom regelverket vedtas og trer i kraft, alternativt når deres eksisterende tillatelse løper ut.