



Kulturdepartementet  
Postboks 8030 Dep.  
0030 Oslo

Dato:

25. september 2020

### Høring av ny lov om pengespill

Vedlagt følger Norsk Rikstotos uttalelse til høring av ny lov om pengespill.

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in blue ink that reads "Camilla Garmann".

Camilla Garmann

Administrerende Direktør  
Stiftelsen Norsk Rikstoto



Kulturdepartementet  
Postboks 8030 Dep.  
0030 Oslo

Dato:

25. september 2020

### **Høring av ny lov om pengespill**

Det vises til departementets brev av 29. juni 2020 vedrørende høring av ny lov om pengespill. Det fremgår at loven skal erstatte gjeldende lover for pengespill: lotteriloven, pengespiloven og totalisatorloven. For Norsk Rikstoto (NR) er det forholdet til totalisatorloven som er det sentrale. Denne loven har virket som grunnlaget for de økonomiske overføringene til trav- og galoppsporten og andre deler av hesteholdet i Norge siden oppstarten av totalisatorkjøringene i Norge i 1928.

NR har følgende merknader til lovforslaget:

#### **1. Lovens formål**

Det fremgår at lovens hovedformål er å forebygge spillproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte.

For NR og for alle ansatte ansees det arbeid som utføres for å være en viktig samfunnsoppgave der vi bidrar til å muliggjøre sunne og gode opplevelser med hesten i sentrum, som en viktig del av yrkeslivet, opplevelsestilbudet og landbruket, og med aktiviteter som gagnar barne- og ungdomsarbeidet samt familielivet i Norge. Pengespill på hest skaper få problemspillere sammenlignet med alle andre spill, men NR og alle ansatte arbeider målbevisst for å motvirke slike problemer, og har utviklet omfattende overvåkingssystemer for det formålet.

Vi håper derfor at myndighetene i sin omtale av den nye loven finner rom for å yte anerkjennelse til det formål som overføringene fra spillet skal tjene, og NRs positive bidrag til dette. Vi håper videre at de problemene som pengespill på hest måtte skape gis en omtale som er basert på empirisk proporsjonalitet og som yter rettferdighet til det omfattende arbeid som gjøres i NR for å motvirke spillproblemer.

## 2. Enerettsmodellen

Av lovforslagets kapittel 4 fremgår det at det legges opp til en videreføring av enerettsmodellen. Det fremgår videre at NR er den aktør som er tiltenkt å forvalte denne modellen. NR vil si seg tilfreds med dette. Ut fra en vurdering av de ulike modellene som praktiseres i Europa i dag vil enerettsmodellen etter NRs oppfatning sikre de beste muligheter til å innføre og opprettholde regler og praksis som fremmer ansvarlighet og styrker tiltakene mot spillavhengighet, samtidig som enerettsmodellen sikrer stabile og maksimale overføringer til formålet, hestesporten, fremfor en ordning med spill etter lisens, eller andre ordninger.

NR mener at dette også vil fremme muligheten for å utføre det kanaliseringssoppdraget som er gitt av Stortinget. Det vises til høringsnotat s. 10 om at enerettsaktørene vil være de viktigste virkemidlene for å følge opp hensynene bak pengespillpolitikken, både når det gjelder å forebygge problematisk spilleatferd og å forebygge økonomisk mislighold.

## 3. Sikre like konkurransevilkår.

I arbeidet for å sikre kanaliseringssoppdraget er det viktig at NR ikke møter rammebetingelser som gir konkurranseulempen overfor andre aktører.

Det fremgår av høringsnotatet at departementet ikke vil videreføre totalisatoravgiften som sådan, men at avgiften er tenkt videreført som særavgift med hjemmel i lov av 19. mai 1933 om særavgifter. Departementet fremholder at denne løsningen tilsier at statsavgiften ikke er gjenstand for vurdering i forbindelse med lovarbeidet på pengespillområdet.

NR vil likevel knytte noen prinsipielle betraktninger til totalisatoravgiften. Statsavgiften er en betydelig kostnad for NR da den utgjør hele 3,33 % av NRs brutto omsetning. I 2019 utgjorde avgiften således kr 125 732 000.

*Likestilling mellom enerettsaktørene på spillområdet:* Harmonisering av pengespillområdet tilsier at NR ikke skal pålegges noen statsavgift. Den organiseringen av pengespillområdet som lovforslaget legger opp til bærer generelt preg av harmonisering mellom NR og Norsk Tipping ved at det legges opp til at pengespillpolitikken nå skal forvaltes av samme departement og at det helhetlige perspektivet får større fokus, se blant annet høringsnotatet på side 79, punkt 15.3.1. Denne harmoniseringen bør gjennomføres konsistent, også på avgiftsområdet. Det er urmelig at kun en av to i utgangspunktet likestilte enerettsaktører på spillområdet belastes en slik statsavgift, og denne ulikheten påvirker åpenbart konkurransesituasjonen mellom de to aktørene da Norsk Tipping har et vesentlig bredere rom til å utvikle nye attraktive spill samt tilby spill med attraktive gevinstandeler.

*Statsavgiften begrenser overføringene til hestesporten vesentlig:* Statsavgiften er en betydelig økonomisk belastning som medfører at overføringene til hestesporten i Norge begrenses. Dette svekker populasjonen av løpshester. Antall starthester er sunket med over 1000 fra 2015-2020. Løpshestpopulasjonen er helt avgjørende for et spillsekskap som har totalisatorløp som hovedprodukt, og en grunnleggende forutsetning for å kunne trekke spillere til totalisatorspill (kanaliseringssoppdraget).

Overføringene til hestesporten går også blant annet til barneidrett, utdanning, avl, forskning, hestevelferd og hest i terapi. Det vil således få store ringvirkninger rundt i Norge hvis overføringene begrenses vesentlig.

*Statsavgiften hindrer utvikling av nye og attraktive spill, modernisering og fornyelse.* Det er et sterkt behov for utvikling av nye og attraktive spill som kan kanalisere spillere til NR samt nødvendig med en modernisering av spillplattformen som er en betydelig investering. I tillegg er det behov for videre investeringer for å motvirke avhengighet. Statsavgiften legger i dag begrensinger på dette arbeidet.

Videre legger NR til grunn at myndighetene vil treffe effektive tiltak for å hindre utilbørlig konkurranse fra utenlandske, ulovlige, aktører som er en vesentlig hindring for at NR kan oppfylle kanaliseringssoppdraget.

Det vil herunder være viktig at kunder som eventuelt mister sitt spilltilbud som følge av nye tapsgrenser får et ansvarlig tilbud i Norge som sikrer mot at disse kundene flykter til de ulovlige spillsekskapene.

#### **4. Breddetillatelsen for totalisatorvirksomhet - betydningen av "pengespill på hest"**

Lovforslaget åpner for at det kan innføres faste odds på pengespill på hest. NR ønsker her å foreta to viktige presiseringer:

- a. NR ønsker ikke at det innføres fast odds på spill på norske trav- og galoppbaner. Slikt spill er forbundet med økt risiko for manipulering av løpsresultater.

78% av hestespill i Europa drives på grunnlag av totalisatorsystemet, herunder alle de store systemspillene (EPMA, 2017). EPMA (Den europeiske foreningen for totalisatorsekskapene) innga i 2012 en høringsuttalelse til Europarådet i forbindelse med arbeidet med Konvensjon mot manipulering av sportskonkurranser (senere CETS 215) der sekskapene vedtok å anbefale at totalisatorsystemet bør legges til grunn i fremtidige europeiske retningslinjer for foretrukne hestespillsystemer. Dette fordi totalisatorsystemet er mer robust mot manipulering enn andre systemer, herunder fastodds.

I Norge er premiene i vanlige hesteveddeløp lave, og de fleste løpene avvikles i dag med kr 15.000,- i førstepremie. Med faste odds øker risikoen for spillmanipulasjon, særlig knyttet til resultatet. Faste odds på hesteveddeløp kan være utsatt for spillmanipulasjon fordi hestemiljøet er lite og fordi det med enkle midler kan gjøres avtaler mellom aktørene om hvem som skal vinne løpet (eller en annet type resultatutfall). Slike avtaler kan være svært vanskelige å avdekke fordi spillobjektet er et dyr som kan prestere varierende uten en naturlig og enkel forklaring.

Faste odds innebærer videre en betydelig økonomisk risiko for tilbyderer, særlig ved større innsatser der gevinsten kan overstige den totale innsatsen. NR er kjent med at ulovlige spilltilbydere tilbyr faste odds. I disse tilfellene har de ulovlige tilbyderer gjerne maskinelt innebygde «kalkulatorer» som stopper spill med betydelig økonomisk risiko for tilbyderer. Slike kalkulatorer hensyntar blant annet type produkt, kundens historikk og innsats. Kalkulatorer forutsetter vesentlige investeringer og har betydelige personvernrettslige utfordringer.

- b. Spill med faste odds kan imidlertid bli viktig for NR utenfor de fysiske hesteveddeløpene som sådan, i såkalte *virtuelle/digitale spill*, der risikoen for manipulering av sportsresultatene er eliminert. Dette forutsetter imidlertid at NR kan tilby pengespill på hest uten avgrensning av spillområdet til hesteveddeløp på bane.

Det fremgår av høringsnotatet s 86 at departementet vurderer det slik at disse spillene vil komme i konkurranse med enkelte av Norsk Tippings produkter.

Slike virtuelle/digitale spill vil imidlertid benytte bildeflater fra reelle hesteveddeløp og således neppe komme i konkurranse med tilfeldige lykkespill. Derfor bør NR ha anledning til å utvikle virtuelle/digitale hestespill, i likhet med de andre store totalisatorsekskap i Europa. Slike spill har nær tilknytning til NRs spillprodukter i dag.

**Attraktive virtuelle/digitale spill på hest utviklet av personell med kompetanse om hest vil kunne kanalisere spillere til enerettsaktøren som har tillatelse til å tilby og markedsføre pengespill på hest, og dermed redusere risikoen for negativ kanalisering til ulovlige tilbyderer.**

Avslutningsvis vil NR fremholde at eneretten til å tilby og markedsføre «pengespill på hest» må omfatte tillatelse til å tilby og markedsføre pengespill på hest via utenlandske samarbeidspartnere, se nærmere om dette nedenfor i punkt 6.

## **5. Tillatelsen for pengespill på hest bør vurderes utvidet til 10 år**

Det fremgår av lovforslagets § 16 første ledd at tillatelse til å tilby pengespill på hest skal gis til en aktør for fem år av gangen. Fra NRs side vil det gjøres gjeldende at tillatelsen bør gis for 10 år av gangen.

NR har betydelig erfaring med forvaltning av tillatelse til å tilby pengespill på hest. En av hovedutfordringene knyttet til å forvalte en tidsbegrenset tillatelse er liten grad av forutsigbarhet og kontraktsmessige utfordringer.

NR er i en utviklingsfase der det er nødvendig å gjøre vesentlige investeringer i teknologi. Denne typen investeringer krever langsiktig perspektiv og forutsigbarhet, og det er nødvendig med minst 10 års kontantstrøm for å sørge for tilstrekkelig finansiering.

For å sikre tilgang til programvare og lisenser forutsetter leverandørene langsiktige kontrakter. Det vil være uforvarlig for enerettsaktøren på området for pengespill på hest å inngå denne typen avtaler under forutsetning av at virksomheten kun kan driftes på 5 års basis. Det nevnes i denne sammenheng at lovforslaget legger opp til at tillatelsen på ethvert tidspunkt kan trekkes tilbake. Dette tilsier at departementet har den nødvendige kontrollen og sikringen under tillatelsesperioden, selv om tillatelsen har et lengre tidsperspektiv enn 5 år.

Fokuset til NR på å videreutvikle et godt ansvarlighetsrammeverk er stort, og NR vil bruke betydelige kostnader med videre implementering. En slik videre implementering av ansvarlighetsrammeverket fordrer forutberegnelighet og et langsiktig perspektiv på tillatelsen til å tilby pengespill på hest.

## **6. Tillatelse til å tilby og markedsføre spill**

Det fremgår av forslaget til ny pengespilllov § 17 tredje ledd at enerettsaktørene ikke kan tilby eller markedsføre pengespill "på vegne av andre". Det forutsettes fra NRs side at departementet ikke har ment at dette skal innebære et forbud mot å tilby og markedsføre spill på utenlandske baner via NRs utenlandske samarbeidspartnere. NR har i dag cirka 40 % av sin omsetning knyttet til denne typen virksomhet, og det vil være svært vanskelig å opprettholde en forsvarlig drift dersom denne delen av virksomheten må bortfalle. Fra NRs side gjøres gjeldende at tilbud og markedsføring av spill på utenlandske baner via Internasjonale samarbeidspartnere er så tett integrert i NRs portefølje at det for lovformål må anses som NRs egne spill.

## **7. Styrets arbeidsvilkår**

Det fremgår av forslag til ny pengespilllov § 16 at staten må ha flertall i aktørens (NRs) styre.

Forslaget om at Staten skal overta styreflertallet i NR kan få virkninger for Styrets arbeid med å opprettholde de nære forbindelser som er så viktige mellom hestespill, sportens aktører og utøvere for å opprettholde spilltilbudet for å drive det spillfremmende arbeid. Det utføres daglig en bred frivillighets- og dugnadsinnsats til fordel for spillet. Hvis elerskapet til NR fjernes gjennom at hestesporten mister styreflertallet, er det liten grunn til å anta at det over tid er mulig å opprettholde interessen for en slik ekstraordinær innsats. Styret er bekymret for at dette kan resultere i nedgang i spillet, med påfølgende fall i inntektene til og etterspørselen etter hestehold i Norge.

Spørsmålet om å innføre statlig instruksjonsrett vil ha direkte innvirkning på Styrets arbeid. Styret i NR arbeider på grunnlag av stiftelseslovens krav om uavhengighet. Det må reises spørsmål om hvordan en statlig instruksjonsrett vil påvirke Styrets arbeid. Hensett til arbeidsvilkårene for et stiftelsesstyre vil det være å foretrekke at retningslinjer, fastsettes i forskrift, med høring og planleggingssikkerhet.

Det kan også reises tvil om det vil være mulig å rekruttere styremedlemmer fra trav- og galoppporten til å sitte i et lovpålagt mindretall i Styret i NR.

#### **8. Pengespill på kreditt**

NR har ingen særskilte kommentarer til spørsmålet om ikke uttrykkelig å fastsette et forbud mot pengespill på kreditt i den nye pengespilloven. NR praktiserer et forbud i dag og er innforstått med at forbud mot pengespill på kreditt kan være et vilkår for å få tillatelse til å være enerettsaktør.

#### **9. Strafferamme ved overtredelse av pengespilloven**

Vedrørende departementets spørsmål om synspunkter på foreslått strafferamme ved overtredelse av den nye pengespilloven slutter NR seg til departementets vurderinger.

#### **10. Immaterielle rettigheter**

Når det gjelder spørsmålet om flere mulige konsesjoner for hestespill, kfr. høringsnotatet s 11, gjøres det oppmerksom på at NR har ervervet rettighetene til å tilby spill på produkter tilknyttet trav- og galopplop i Norge gjennom særskilte avtaler om slike rettigheter. Avtalen med DNT ble inngått i 2007 og fornyet i 2012. Det må således legges til grunn at ytterligere spilltilbydere utover NR bare kan være aktuelle mottakere av konsesjon dersom de har tilsvarende rettighetsavtaler med hestesportens organisasjoner i Norge. Det vil i så fall innebære at NRs enerett etter disse avtaler må oppheves.

#### **11. Ansvarlighet**

Det fremgår videre av høringsnotatet, s11, at felles lovgivning sikrer at de samme ansvarlighetshensynene og risikovurderingene med hensyn til uønsket spilleatferd gjør seg gjeldende på de tre ulike sektorområdene (totalisatorloven, pengespilloven og lotteriloven). NR vil bemerke at nylig forskning viser at det er ulik risikoprofil på spillene og at de tiltak som settes inn for å begrense avhengighet bør tilpasses i hht dette. Strenge ansvarlighetstiltak på spill med lav risiko vil svekke kanaliseringen. Risikobasert tilpasning av ansvarlighetstiltak er viktig for kanaliseringsoppdraget til spilliselskapene og følgelig for enerettsmodellens bidrag til de overordnede målene i spillpolitikken.

Oslo 25.september 2020

Styret i Norsk Rikstoto