

HØRINGSUTTALELSE FRA DET NORSKE TRAVSELSKAP OG NORSK JOCKEYKLUB -

FORSLAG TIL NY LOV OM PENGESPILL

Det vises til brev fra Kulturdepartementet datert 29. juni 2020, hvor det ønskes kommentarer til forslaget om ny lov om pengespill. Høringssvaret fra Det Norske Travsselskap og Norsk Jockeyklub består av dette hoveddokumentet og fire vedlegg:

Vedlegg 1: Juridisk betenkning om EU-rett, EØS-rett og stiftelseslovgivning

Vedlegg 2: Utdypende kommentarer til høringsnotatet

Vedlegg 3: Kommentarer til høringsnotatet – rettslige utgangspunkter

Vedlegg 4: Tidligere utredninger og politisk behandling

Det Norske Travsselskap og Norsk Jockeyklub representerer den hestesport som Stiftelsen Norsk Rikstoto baserer sin spillvirksomhet på.

Stiftelsen Norsk Rikstoto er gjennom sin virksomhet en garanti for balansen mellom et godt regulert spilltilbud, effektiv drift og overføringer av økonomiske midler til formålet.

Formålmottager av overskuddet fra virksomheten i Stiftelsen Norsk Rikstoto representerer 125 000 hester og mer enn 16 000 årsverk i direkte og indirekte relaterte næringer.

Det Norske Travsselskap og Norsk Jockeyklub har virksomhet over hele landet, inkludert 11 faste totalisatorbaner, mer enn 140 lokale og regionale treningsanlegg og ca. 13 000 medlemmer.

Det Norske Travsselskap og Norsk Jockeyklub er enige i at tiden er inne for å få en samlande regulering av pengespillsektoren som ivaretar pengespillselskapenes samfunnsoppdrag kombinert med spillesikkerheten, forebygge de mulig uheldige sider ved virksomheten og ivaretagelse av forbrukerinteresser. Disse målene sikres ved høy kanalisering av pengespill, og dermed tilsvarende høy ansvarlighet.

Bakgrunn

Grunnlaget for den nye lov om pengespill finnes bl.a. i Meld. ST. 12 (2016 – 2017). Det fremgår av denne at forslaget er forankret i regjeringens Solbergs Sundvollenerklæring hvor man «*ønsker å videreføre dei etablerte måla for pengespelpolitikken*».

Den grunnleggende målsetting med å etablere «*ein ansvarlig og aktiv pengespelpolitikk*» slutter sporten seg til. Vår oppfatning er at en helhetlig pengespillpolitikk best ivaretas gjennom å fremme aktørenes særegenheter uten at dette hindrer et godt ansvarlighetsregime. Med aktørenes helt ulike utgangspunkt mener vi det vil svekke modellen at virksomhetenes særegenheter, rammebetingelser og overordnede målsettinger ikke videreføres i den nye loven, slik det bl.a. er uttalt i Sundvollenerklæringen.

Norsk Tipping og Stiftelsen Norsk Rikstoto blir særskilt omtalt i forslaget til ny lov om pengespill. I denne sammenheng omtales selskapene basert på de respektive virksomhetsområder. Det er en vesentlig mangel at problemstillinger knyttet til virksomhetenes ulike organisasjonsformer og reguleringer ikke er drøftet i meldingen. Norsk Tipping som et statsselskap og Stiftelsen Norsk Rikstoto som en privat stiftelse. Stortingets familie- og kulturkomite har omtalt forskjellen i reguleringsform og rollefordeling i Innst. 250 S (2016-2017). «*Måla i pengespelpolitikken blir i første*



rekke realisert ved å kombinere reguleringa av den norske lotteri- og pengespelmarknaden, eigarstyring av Norsk Tipping, konsesjon til Norsk Rikstoto og kontroll og tilsyn med spelverksemda».

Stiftelsen NORSK RIKSTOTO ble stiftet 24. september 1982. I stiftelsens vedtekter §4 står det:
«Rikstotalisatorspill i medhold til lov av 1. juni 1927 om veddemål ved totalisator med endringslover, fremme hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl. Stiftelsen skal forestå driften av rikstotalisatorspillet.»

Stiftelsen Norsk Rikstoto skal bidra til at inntektene fra spillet kommer hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl til gode.

I tillegg til midler som overføres til trav- og galoppsporten nyter den generelle hestenæringen godt av inntektene fra spillet. Dette inkluderer virksomheten ved Stiftelsen Norsk Hestesenter, som omfatter utdanning, forskning og bevaring av de særnorske hesterasene. I tillegg kommer arbeid med hestevelferd ved Rikstotoklinikken Bjerke. Totalt er 125 000 hester og 16 000 årsverk, direkte eller indirekte finansiert gjennom overføringer fra Stiftelsen Norsk Rikstoto.

Rammebetingelsene for frivilligheten knyttet til hestesporten og virksomhet rundt hesten, skiller seg vesentlig fra tilsvarende formålsmottagere knyttet til Norsk Tipping.

I tillegg til at Norsk Tipping som spillselskap har andre generelle rammebetingelser enn Stiftelsen Norsk Rikstoto, nyter formålsmottagere fra Norsk Tipping godt av andre offentlige direkte og indirekte økonomiske støtteordninger. Dette er bl.a. kommunale og fylkeskommunale ordninger for anleggsfinansiering og momskompensasjonsordningen. 140 treningsanlegg og driften av 11 totalisatorbaner finansieres i all hovedsak av overskuddet i Norsk Rikstoto.

Svekket kanalisering - svekker kontroll og ansvarlighet

En gjennomgående påstand i høringsnotatet er at graden av statlig kontroll kan være av betydning for robustheten i enerettsmodellen. Dette er etter vår mening uriktig. Det som virkelig styrker enerettsmodellen, er i hvilken grad enerettsaktørene gis mulighet til å utføre og lykkes med sitt kanaliseringsoppdrag.

Etter vår mening bryter det fremlagte forslag til pengespillov med prinsippet om å legge til rette for et fortsatt godt og målrettet kanaliseringsregime.

Departementet har gjennomført flere uavhengige utredninger om organisering av aktørene med tillatelse til å tilby pengespill. I tillegg har Stortingets Familie- og kulturkomite spesielt drøftet tiltak for å beskytte enerettsmodellen, bl.a. i sin innstilling om Meld. St. 12 Alt å vinne.

Det er derfor oppsiktsvekkende at forslaget på enkelte områder bryter med konklusjoner fra departementets egne utredninger og tidligere signaler gitt av Stortinget når organiseringen av sektoren har vært behandlet.

I sin rapport «**Vurdering av forhold knyttet til mulig overføring av totalisatorspill fra Norsk Rikstoto til Norsk Tipping**» (desember 2019) skriver Oslo Economics bl.a. følgende:

«På bakgrunn av våre møter med Norsk Rikstoto og Norsk Tipping, er vår vurdering at Norsk Rikstoto og hestesporten er nært tilknyttet og at den etablerte kompetansen i Rikstoto er viktig for å videreføre hestespill på en god måte». (side 4 - siste avsnitt)

Senere er denne rolledelingen mellom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto bekreftet av statsråden.

Etter vår mening er forslaget om statlig flertall i Stiftelsen Norsk Rikstotos styre i strid med innstillingen til Stortinget fra Familie- og kulturkomiteen (Innst. 250 S 2016- 2017) under behandlingen av Meld. St. 12 (2016 – 2017).

Familie og kulturkomiteen skriver bl.a. «*Måla i pengespelpolitikken blir i første rekkje realisert ved å kombinere reguleringa av den norske lotteri og pengespelmarknaden, eigerstyring av Norsk Tipping, konsesjon til Stiftelsen Norsk Rikstoto og kontroll og tilsyn med spelverksemda*» (side 5, Reguleringsform og rollefordeling).

Videre skriver komiteen (side 9) «*Komiteen støtter regjeringens forståelse av at den norske pengespillmodellen med enerett for Norsk Tipping og konsesjon for Norsk Rikstoto er en fremtidsrettet og forsvarlig modell. Komiteen mener det er viktig gjennom politiske tiltak å sørge for å bevare den norske pengespillmodellen i møte med nye utfordringer*».

Vi er heller ikke kjent med at det foreligger nye omstendigheter som skulle tilsi et slikt radikalt brudd med etablert norsk pengespillpolitikk. Departementet fremlegger heller ingen konkrete eksempler på dette.

DAGENS ORGANISERING ER MÅLRETTET; MÅLBAR OG EFFEKTIV

Målet med reguleringen av pengespillmarkedet er å sikre at lotterier og pengespill tilbys i trygge og ansvarlige former, for å begrense uheldig spilleadferd. Dette mener vi oppnås best ved å differensiere de offentlige godkjente spilloperatører, tilbud og organisering. Skal dette la seg realisere er det behov for en tydelig rollefordeling mellom lovgiver, kontrollorgan og operatør.

Det overordnede forslaget om styringsmodell som skal sikre Staten et styreflertall i Stiftelsen Norsk Rikstoto er ikke begrunnet i et legitimt behov og er et uforholdsmessig inngrep i Stiftelsens virksomhet. En slik endring er en sammenblanding av roller fra Statens side og vil svekke oppnåelsen av en helhetlig og ansvarlig pengespillpolitikk. En styrking og et faglig sterkt Lotteritilsyn med tilpassede fullmakter for hele spillmarkedet, inkludert å aktivt utestenge uregulerte aktører, vil være en forvaltningsmessig bedre regulering enn det fremlagte forslaget.

Departementet forutsetter videre at dersom Norsk Rikstoto ønsker å søke om tillatelse til å tilby pengespill, må de søke om å endre sine vedtekter for å sikre en ny vedtektsfestet styresammensetning med et flertall fra Staten. Departement forutsetter at dette kan gjøres som en omdanning i tråd med bestemmelsene i Stiftelseslovens Kapittel 6.(jfr. side 85 – 2. avsnitt).

«EKSPROPRIERING» AV PRIVAT STIFTELSE

Forslaget om statlig flertall i Stiftelsens styre, og instruksjonsmyndighet overfor styrets medlemmer er i realiteten et forslag om ekspropriasjon av Stiftelsen Norsk Rikstoto og dens verdier fra statens side. Ingen andre kan tilby totalisatorspill på norske trav- og galoppbaner uten samtykke fra stifterne av Norsk Rikstoto. De juridiske og økonomiske konsekvensene av en slik ekspropriasjon er overhodet ikke omtalt i høringsnotatet. Ingen av disse forslagene vil bidra til å styrke kanaliseringen eller øke ansvarligheten og kontrollen med spill på hest. Dette illustrerer at forslagene om statlig overtagelse av Stiftelsen, kombinert med instruksjonsmyndighet overfor styret, strider mot grunnleggende prinsipper i norsk stiftelseslovgivning, samtidig som de helt overser de juridiske og økonomiske konsekvenser av en ekspropriasjon av selve Stiftelsen.

MANGFOLDET DET BESTE FORSVAR

Pengespillmeldingen setter på flere områder likhetstegn mellom standardisering og ansvarlighet i pengespillvirksomheten. Flere offentlige utredninger, senest rapporten fra UiB om «Omfang av penge og Dataspillproblemer i Norge 2019» viser at det ikke finnes en slik sammenheng. Det regulatoriske mangfold overfor de konsesjonstildeelte tilbydere vi har i Norge er ikke det som utfordrer den «norske» modellen. Manglende oppfølging og utestengelse av de uregulerte aktører, et markedsføringstrykk minst tre ganger så stort fra de uregulerte aktører som de regulerte aktører og manglende verktøy for en effektiv oppfølging av de regulatoriske bestemmelser og det som undergraver målsettingene i den norske pengespillpolitikken.

Skal ansvarlighetsverktøyet fange opp de spillerne som selv ikke kan sette grenser for sin pengespillvirksomhet, må det være tilpasset spilltilbudet, spillenes særegenheter, spillfrekvens og risikoprofil. Forslaget slik det foreligger vil svekke det ansvarlige mangfoldet i tilbudet av pengespill i det norske markedet og øke eksponeringen fra de uregulerte aktører for utsatte grupper.

FELLES MÅLSETTING – ULIKE KONKLUSJONER

Høringsnotatet til Pengespilloven er omfattende, men reflekterer i liten grad vurderinger som er foretatt av andre lands myndigheter. Regulatoriske myndigheter uavhengighet av nasjonalitet har de samme overordnede målsettinger som den norske modellen og hvor det vektlegges ansvarlighet og et sterkt fokus på et forebyggende arbeid mot uheldig spilleadferd.

Et eksempel på dette er at den svenske regjeringen hadde nøyaktig det samme utgangspunkt (sikre en ansvarlig pengespillpolitikk og høy forbrukerbeskyttelse) når spelutredningen under ledelse av Håkan Hallstedt startet i 2015.

I forbindelse med oppstarten av utredningen sa Civilminister Ardalan Shekarabi bl.a.

«Regeringen beslutade den 24 september 2015 att tillsätta en utredning med uppdrag att ta fram förslag till en ny spelreglering som präglas av ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och tydliga förutsättningar för att få verka på marknaden. I uppdraget ingick även att analysera vilken roll staten bör ha på en omreglerad spelmarknad».

Når utredningen forelå, konkluderte den svenske regjeringen med en annen regulering enn vi har valgt i Norge. Dette viser med all tydelighet at selv med felles overordnede målsettinger kan konklusjonene bli svært ulike.

Den svenske utreder, og spelinspeksjonen konkluderte bl.a. med at en optimal forbruker beskyttelse mot uheldig spilleadferd (innsats og trapsgrenser) ikke oppnås gjennom sjablong bestemmelser. I likhet med tilsvarende norske undersøkelser ble det konkludert med at hestespillene er i «grønn» kategori (lite utsatt for uheldig spilleadferd og avhengighetsskapende). Dette kombinert med en regulering innrettet og tilpasset på individnivå og for å styrke kanaliseringen, ble det besluttet ikke innført reguleringer med innsats og tapsgrenser på hestespill i Sverige.

I det fremlagte forslaget til ny pengespillov er det foreslått at de største aktørene (75 % av markedet) underlegges samme organisatoriske og regulatoriske modell, uten å ta hensyn til eksisterende

ulikheter. De to spillselskapene som utgjør denne andelen, er svært ulike og Norsk Rikstoto utgjør mindre enn 10 % av denne andelen av spillmarkedet.

At en standardisering av den største delen av det regulerte markedet er unaturlig, når særskilte tilpasninger skal gjelde for aktørene som representerer de resterende 25 % av markedet.

De to store (Norsk Tipping og Stiftelsen Norsk Rikstoto) har også de mest gjennomarbeidede og løpende reviderte ansvarlighetsregimene. Erfaringene med denne ordningen er i seg selv et effektivt forsvar av enerettsmodellen.

EN EFFEKTIV DIFFERENSIERING

Sett opp mot markeder det er naturlig å sammenligne seg med, fungerer den norske modellen godt. Lotteritilsynets egne og uavhengige undersøkelser viser at registrerte tilfeller av uheldig spilladferd knyttet til Stiftelsen Norsk Rikstotos spillportefølje er svært lav (jfr. Rapport fra UiB april 2020 (Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019 – tabell 5.8).

Dette bekreftes av Lotteritilsynets egen rapport – Hjelpelinjens samtalestatistikk 2016 – 2019, hvor antall spillere som oppgir hestespillene som hovedproblemspill er redusert med 20 % fra 2018 til 2019 (med 31% i perioden 2016 – 2019). (Kilde: Hjelpelinjens samtalestatistikk 2019 side 21).

Hovedproblemspill (eller det eneste)	2016	2017	2018	2019
Kasinospill (nett)	255	247	286	232
Poker	75	60	48	50
Odds	47	49	79	84
Liveodds	28	14	11	14
Tipping	3	7	0	6
Bingo	18	13	18	14
Databingo	5	0	8	9
NT terminal (Belago)	4	3	3	6
Hestespill	23	24	20	16
NT terminal (Multix)	15	18	9	13
Lotto /Viking Lotto/ EuroJackpot/	0	11	6	6
Extra /Keno/Joker/ Nabolaget/Skrapespill	1	5	3	0
Andre pengespill	1	5	3	0
Sum	483	451	488	450

Med dagens ansvarlighetsregime er hestespillene en av tre spillkategorier som viser en reduksjon i antall henvendelser fra 2018 til 2019, mens sju spillformer, hvorav Norsk Tipping tilbyr fem av disse, viser en økning i antall henvendelser.

Det er derfor ingen grunn til å endre de regulatoriske rammer for de to store aktørene. Differensieringen mellom ansvarlighetsregimene er et viktig korrektiv og følges allerede tett av tilsynsmyndighetene.



Norsk Jockeyklub

KOMPATIBELT MED EØS-RETT

Eneretten kan tildeles enten en offentlig eller privat aktør, så lenge tilstrekkelig kontrollmuligheter er til stede. Rettsgrunnlag for dette er vurdert av EU-domstolen.

Stortinget har ved flere anledninger fått seg forelagt utredninger om pengespillenes organisering i Norge. Samtlige utredninger har konkludert med at dagens organisering av Norsk Tipping og Stiftelsen Norsk Rikstoto oppnår målene i så vel den vedtatte pengespillpolitikken som overføringer til formålet. Det foreligger heller ingen krav om endringer for å tilpasse Norge gjeldene EU-rett (se vedlegg 1).

OPPSUMMERT

Det Norske Travselsskap og Norsk Jockeyklub ønsker velkommen er harmonisering og et overordnet regulatoriske rammeverk for pengespill, lotterier og totalisatorvirksomhet i Norge.

Spillproduktene som bruker hestesporten (trav og galopp) som spillobjekter kjennetegnes i dag av en høy ansvarlighet, meget god forbrukerbeskyttelse og meget høy kanaliseringsgrad. Skal dette videreføres må differensieringen av pengespillproduktene videreføres og ikke svekkes som en følge av et standardiseringsønske.

At dagens regulering er i overensstemmelse med EØS reguleringer og ikke utfordrer hovedlinjene i den norske pengespillpolitikken styrker denne konklusjonen.

Det foreliggende forslag er etter vår oppfatning verken en konsekvens av endrede regulatoriske krav i EU eller Stortingets føringer i pengespillpolitikken.

Oslo 22. september 2020

Knut Weum
Styreleder
Det Norske Travselsskap

Ole Christian Hallerud
Styreleder
Norsk Jockeyklub

Vedlegg 1

Juridisk betenkning om EU-rett, EØS-rett og stiftelseslovgivning

Advokatfirmaet Grette AS

Notat

Stiftelsen Norsk Rikstoto – Ny Pengespillov

Dato
7. august 2020

Til:
Norsk Jockeyklubb/
Det Norske Travelskap

Fra:
Advokatfirmaet Grette AS

Ansvarlig partner:
Jacob Bjønness-Jacobsen

Medarbeidere:
Tellef Magnus Sandnes
(Grette)

1 INNLEDNING – MANDAT OG OPPSUMMERING

Bakgrunnen for dette notatet er Meld. St. 12 (2016-2017) "Alt å vinne" ("Pengespillmeldingen"), publisert 16. desember 2016, og forslag til ny lov om pengespill som er sendt på høring med svarfrist 29. september 2020 ("Høringsnotatet"). Norsk Jockeyklubb og Det Norske Travelskap – som sammen utgjør oppretterne av Stiftelsen Norsk Rikstoto ("Norsk Rikstoto" eller "Stiftelsen") ("Oppretterne") – har bedt Advokatfirmaet Grette AS å vurdere forslaget om ny pengespillov ("Pengespilloven") og da særlig forslagene om styrerepresentasjon og instruksjonsrett i forslaget § 16.

Som det fremgår nedenfor er vår overordnede vurdering at det kan reises både EØS-rettslige og stiftelsesrettslige innvendinger til forslaget til Pengespilloven § 16.

Dagens modell og lovforslaget tar sikte på å ivareta beskyttelsesverdige hensyn i form av kontroll med og reduksjon av negative konsekvenser av pengespill på den ene siden, og ideelle hensyn i form av å fremme hestehold, hestesport og hesteavl på den andre siden.

Forslaget om at Staten skal ha flertall i styret hos konsesjonsinnehaver innebærer en skjerpelse som ikke er begrunnet i legitimt behov fra statens side. Dagens lovgivning utgjør en tilfredsstillende ordning basert på mindre inngripende tiltak.

Det samme gjelder forslaget om statens instruksjonsrett. Instruksjonsretten kommer i tillegg på kant med stiftelsesrettens grunnprinsipp med styret som øverste organ i stiftelser, samt at selvstendighetskriteriet til en viss grad utfordres.

Etter vår vurdering ivaretar dagens modell de hensyn som forslaget retter seg mot. Negative effekter ved pengespill både på individuelle og samfunnsmessige plan blir kontrollert og avbøtet ved lovgivning og konsesjonsvilkår som gir effektive styringsmuligheter for det offentlige overfor konsesjonsinnehaver.

Det offentlige har i dag kompetanse til å utnevne samtlige styremedlemmer i Norsk Rikstoto. I forslaget fremkommer det at dette endres til at staten skal ha styreflertall. Dette forutsetter nødvendigvis at flertallet i styret – i større eller mindre grad – vil stå i et avhengighetsforhold til staten. Dette understrekes også av forslaget om at staten skal ha instruksjonsrett overfor konsesjonsinnehaveren, hvilket nødvendigvis innebærer instruksjonsrett overfor det enkelte styremedlem.

Dette er uheldig både for den regulerende og den regulerte, og medfører fravær av realitet både for den regulerende myndighets kontroll med den regulerte og fravær av realitet i den regulertes egenkontroll med sin virksomhet. En ordning som den foreslåtte ville om den hadde blitt gjennomført gitt habilitetsmessige utfordringer i myndighetsorganet, og det ville rokket ved grunnleggende stiftelsesrettslige regler og prinsipper. I tillegg ville også lojalitetskravene til det enkelte styremedlem og den enkeltes personlige ansvarsposisjon utfordres.

Lovforslagets formålsbestemmelse i § 1 forutsetter at de negative effektene av totalisatorspill begrenses og utlignes ved at en ideell aktør forvalter

konsesjonsvirksomheten. Formålsbestemmelsen balanserer dermed hensynet til tilstrekkelig regulering og kontroll mot ideell og formålsbasert forvaltning av sporten som utgjør grunnlaget og basisen for pengespillet. Statlig instruksjonsrett og flertallsrepresentasjon i styret i Norsk Rikstoto vil forrykke denne balansen.

2 KORT OM NORSK RIKSTOTO

Stiftelsen Norsk Rikstoto er en næringsdrivende stiftelse, jf. Stiftelsens vedtekter § 1. Formålsbestemmelsen fremgår av vedtektene § 4:

"Norsk Rikstoto har gjennom konsesjon gitt av Kongen, ansvar for alt veddemål med totalisator og skal bidra til at inntektene fra spillet kommer hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl til gode.

Norsk Rikstoto er tillagt den overordnede økonomiske styring gjennom godkjenning av stifternes og driftsselskapenes budsjetter, godkjenning av terminlisten og fastsetting av forutsigbare mål for overføring til de aktive i trav- og galoppsporten.

Norsk Rikstoto kan delta i eller etablere annen næringsvirksomhet som støtter formålet."

Stiftelsen ble opprettet 24. september 1982 av Oppretterne. Vedtektene har blitt endret en rekke ganger – senest 18. januar 2010. Stiftelsen har hatt enerett til å tilby hesteveddeløp ved totalisator i Norge siden 1995.

Stiftelsens styre består av 7 medlemmer. Styret er sammensatt av minst 4 medlemmer som er utpekt etter forslag fra Oppretterne (herunder ett medlem fra Norsk Jockeyklubb), ett medlem er utpekt etter forslag fra Landbruks- og matdepartementet, samt 2 medlemmer velges – ved direkte valg – av og blant de ansatte. Samtlige styremedlemmer utpekes formelt av Landbruks- og matdepartementet.

3 BAKGRUNN OG RETTSLIG Plassering

3.1 Nasjonal rett

Som en næringsdrivende stiftelse er Norsk Rikstoto underlagt stiftelsesloven av 15. juni 2001 ("Stiftelsesloven").

Norsk Rikstotos primærvirksomhet er veddemål på hest ved totalisator.

Utgangspunktet i norsk rett er at pengespill og lotteri er forbudt. Dette er et langvarig og etablert rettslig prinsipp. Med pengespill menes spill der man yter innskudd for å oppnå gevinst, og hvor vannersjansen er helt eller delvis tilfeldig. Norsk Rikstotos virksomhet omfattes av dette.

Stiftelsen utfører virksomheten i medhold av konsesjon gitt av Kongen, totalisatorloven av 1927 ("Totalisatorloven"), totalisatorforskriften av 2007 ("Totalisatorforskriften"), samt i tråd med konsesjonsbetingelser gitt av Landbruks- og matdepartementet. Totalisatorloven og Totalisatorforskriften regulerer hesteveddeløp ved totalisator.

Formålet med regelverket er å sikre at pengespill, lotterier og totalisatorspill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av spillene, jf. Totalisatorforskriften § 2. Stiftelsens inntekter fra totalisatorvirksomheten skal i dag fordeles slik, jf. Totalisatorforskriften § 4:

"Inntektene fra totalisatorspillet skal bidra til å styrke hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl.

Bruttoomsetningen fordeles slik:

- a) *spillerandel som godkjennes av Landbruks- og matdepartementet*
- b) *totalisatoravgift*
- c) *utgifter til driften av totalisatorvirksomheten*
- d) *beløp fastsatt av Landbruks- og matdepartementet til fremme av hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl.*

Landbruks- og matdepartementet fastsetter den andel som skal forvaltes av Norsk Hestesenter. Galoppsporten skal sikres likeverdige vilkår som travsporten til fremme av hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl.

Konsesjonshaver skal betale avgift til staten på 3,7 % av bruttoomsetning pr. år."

Hensynet til å styrke hestesporten, hesteholdet og norske hesteavl utgjør følgelig ytterligere hensyn som søkes ivarettatt under gjeldende rett.

3.2 EØS-retten – rettslige utgangspunkter

I tillegg til den nasjonale lovgivningen, omfattes pengespill av EØS-retten. Det er ingen felleseuropeiske direktiver eller forordninger som regulerer pengespilltilbudet i EØS-området, men pengespill er underlagt EØS-avtalens grunnleggende regler om rett til etablering og fri bevegelse av tjenester, jf. EØS-avtalen artikkel 32 og 36. Utgangspunktet i EØS-retten er at en virksomhet i EØS-området har rett til å etablere seg og tilby sine tjenester i et marked uten innblanding fra nasjonalstatene.

Nasjonalstatene har imidlertid adgang til å innføre restriksjoner i retten til etablering og retten til å tilby tjenester under forutsetning av at restriksjonene er forholdsmessige. En begrensning i én eller flere av de fire grunnfrihetene innen EØS-retten er forholdsmessig dersom fire kumulative vilkår er oppfylt.

For det første at restriksjonen(e) være begrunnet i legitime hensyn:

"Begrensningene som gjøres i muligheten til å tilby pengespill over landegrensene må være begrunnet i såkalte legitime hensyn. EU- og EFTA-domstolen har akseptert en rekke hensyn som legitime, blant annet hensynet til å bekjempe spilleproblemer, hensynet til å begrense kriminalitet og misligheter, hensynet til å begrense privat fortjeneste, og mer generelt forbrukervernhensyn og beskyttelse av samfunnsordenen."¹

For det andre må de tiltak som nasjonalstatene iverksetter være egnet til å ivareta det/de hensyn som nasjonalstaten søker å beskytte.

For det tredje må disse tiltakene være nødvendige slik at tiltak som er mer inngripende enn nødvendig for å oppnå formålet eller ønsket effekt ikke vil være forholdsmessige. Det avgjørende er om det eksisterer et alternativt tiltak som ville være minst like effektivt som middel til å nå målet, men som ville gjøre mindre inngrep i grunnfrihetene.²

For det fjerde må tiltaket være forholdsmessig i snever forstand. Nasjonalstatens interesse i å oppnå den konkrete målsetningen må avveies mot den felles EØS-interessen i å sikre den frie bevegelsen for varer, personer, tjenester og kapital.³

Det er opp til nasjonale myndigheter å fastsette det konkrete nivået for regulering, styring og kontroll. Nasjonalstatene er med andre ord anerkjent en viss skjønnsmargin for hvilket beskyttelsesnivå som etterstrebes.⁴

Forholdsmessighetsprinsippet på pengespillmarkedet i EØS-retten kan oppsummeres slik:

"However, although the Member States are free to set the objectives of their policy on betting and gaming and, where appropriate, to define in detail the level of protection sought, the restrictive measures that they impose must nevertheless satisfy the conditions laid down in the case-law of the Court as regards their proportionality."

¹ Høringsnotatet side 15 pkt. 3.

² Gjermund Mathisen, *Om proporsjonalitet som skranke for tiltak som gjør inngrep i EØS-avtalens fire friheter*, Jussens venner 2007/2, Årgang 42, side 80-92.

³ Gjermund Mathisen, *Om proporsjonalitet som skranke for tiltak som gjør inngrep i EØS-avtalens fire friheter*, Jussens venner 2007/2, Årgang 42, side 80-92.

⁴ TOSLO-2004-91873 som viser til Schindler og Ladbrokes

*The restrictive measures imposed by the national legislation should therefore be examined in turn in order to determine in each case in particular whether the measure is suitable for achieving the objective or objectives invoked by the Member State concerned and whether it does not go beyond what is necessary in order to achieve those objectives."*⁵

Det er – gjennom domstolspraksis fra EFTA- og EU-domstolen – blitt utviklet retningslinjer for restriksjoner i pengespillmarkedet.

Høringsnotatet tar utgangspunkt i – på bakgrunn av relevant domstolspraksis – at "[d]et er en grunnleggende forutsetning i EØS-retten at den som tildeles en enerett må være underlagt streng og effektiv kontroll fra offentlige myndigheter for at en enerettsmodell skal være lovlig".⁶

Likevel er det slik at hva som utgjør "streng og effektiv kontroll" ikke er entydig definert. Med grunnlag i avgjørelsene C-186/11 og C-209/11 uttaler departementet at "for at eneretten skal være i tråd med EØS-retten, må myndighetene ha flere kontrollmuligheter som kan påvirke enerettsaktøren enn det som er mulig under et lisenssystem."⁷

4 DEN NORSKE MODELLEN FOR TOTALISATORSPILL

Den norske enerettsmodellen innebærer at én aktør gis konsesjon til å tilby veddemål på hest ved totalisatorspill i Norge. Dette følger forutsetningsvis av Totalisatorforskriften § 1. Norsk Rikstoto er innehaver av konsesjonen som utløper i 2021.

Gjennom enerettsmodellen utøver norske offentlige myndigheter kontroll med Norsk Rikstoto. Dagens ordning gir i henhold til vedtektene i Norsk Rikstoto § 8 Landbruks- og matdepartementet retten til å utpeke samtlige styremedlemmer i Stiftelsen; foreslå ett styremedlem; utpeke tre medlemmer til Rådet; utnevne Innstillingsrådets leder; velge Stiftelsens revisor; samt endre Stiftelsens vedtekter etter forslag fra styret. I tillegg fremgår det av Ot.prp. nr. 10 (1995-1996) side 10:

"At konsesjon gis samlet til Norsk Rikstoto vil styrke statens styringsmuligheter. For øvrig skal staten fortsatt gi forskrift for totalisatorspill, godkjenne vedtekter for Norsk Rikstoto, godkjenne låneopptak, fastsette statsavgift, fastsette spillerandeler, godkjenne spilleformer, godkjenne spilleregler, fastsette veterinær- og spillekontroll samt fastsette overføringene til Norsk Hestesenter. Gjennom dette vil staten ha gode styringsmuligheter i forhold til alle ledd i totalisatorspillet."

Videre har Lotteritilsynet rett til å "fatte nødvendige vedtak for å sikre at regelverket er fulgt, herunder pålegg om retting og vedtak om opphør/stenging av ulovlig virksomhet", jf. Totalisatorforskriften § 5 første ledd og "Landbruks- og matdepartementet kan sette vilkår for konsesjonen, og trekke tilbake en gitt konsesjon i samsvar med totalisatorloven § 3 annet ledd", jf. Totalisatorforskriften § 1 andre ledd.

Norsk Rikstoto er underlagt en rekke ansvarlighetskrav i medhold av konsesjonen for å drive totalisatorspill. For det første skal alt spill, med unntak av banespill, skje registrert. Videre stilles det krav som har til hensikt å redusere risikoen for spilleproblemer og spilleavhengighet, herunder:

*"obligatoriske selvbestemte tapsgrenser, mulighet for selvekskludering og krav om synlig informasjon om fare ved spill og hjelpetilbud. Det er også krav om at Norsk Rikstoto skal etablere en totalgrense for spill og/eller tap som et sikkerhetsnett for spillere som har problemer med å sette grenser for egen spilleaktivitet. I tillegg stiller konsesjonen krav til internkontroll som bl.a. skal ivareta spillerenes rettigheter før, under og etter et hesteløp og krav om tiltak for å redusere risikoen for økonomisk kriminalitet."*⁸

⁵ *Placanica and Others*, C-338/04, C-359/04, C-360-04 avsnitt 48 og 49

⁶ Høringsnotat side 83 under punkt 15.3.2

⁷ Høringsnotatet side 83 under punkt 15.3.2

⁸ Høringsnotatet side 77 under punkt 15.1.2

Oslo tingrett har (i sak TOSLO-2004-91873) tatt stilling til forholdet mellom norsk pengespill- og lotterilovgivning og EØS-avtalen artikkel 31 om fri etableringsrett og 36 om fri flyt av tjenester. Saken ble forelagt EFTA-domstolen til uttalelse i E-3/06 (Ladbrokes). Oslo tingrett konkluderte at det ble utøvet effektiv og faktisk kontroll under den norske enerettsmodellen:

"Retten bygger videre på det utøves faktisk kontroll. De statlige myndigheter utøver kontroll av enerettsaktørene gjennom reguleringsbeføyelser og eierbeføyelser, og Lotteritilsynet utøver kontroll. I tillegg utøver enerettsaktørene egenkontroll. Sett i sammenheng med at de norske enerettsaktørene har mindre økonomisk incentiv enn andre, private aktører vil ha, gir dette bedre grunnlag for kontroll. Retten finner etter den samlede bevisførsel godtgjort at det utøves en faktisk og effektiv kontroll."

Retten konkluderte – etter en konkret vurdering – at gjeldende pengespill- og lotterilovgivning ikke var i strid med EØS-retten. Dommen er rettskraftig. Dommen kan videre tillegges vekt – utover det som alminnelig kan tillegges en tingrettsdom – ettersom dommen baserer seg på en utførlig behandling av de aktuelle spørsmål i EFTA-domstolen. Det kan vises i den forbindelse til Høyesteretts avgjørelse (i RT-2007-1003 i avsnitt 79) hvor det fremkommer:

"Jeg finner det klart at en dom av EFTA-domstolen må tillegges betydelig vekt, i særdeleshet når den har behandlet alle sider ved en sak som senere avgjøres nasjonalt."

Videre har EFTA-domstolen vurdert Norsk Tippings enerett til å tilby pengespill på spilleautomater og konkludert med at restriksjonene er begrunnet i legitime hensyn og at en enerettsmodell ville gi bedre offentlig kontroll og mer effektiv måloppnåelse enn et lisensregime.⁹

I Prop. 45 L (2019-2020)¹⁰ under punkt 3.6.3 uttales følgende om den norske enerettsmodellen¹¹:

"Den norske enerettsmodellen legger opp til et høyt beskyttelsesnivå. En slik regulering utgjør en restriksjon på etableringsretten og den frie bevegeligheten av tjenester som følger av EØS-avtalen artikkel 31 og 36. Det er imidlertid slått fast av EFTA-domstolen at den norske enerettsmodellen, med de restriksjonene den innebærer, ligger innenfor den skjønnsmarginen som statene er tilkjent, og kan rettfærdiggjøres på grunnlag av tvingende allmenne hensyn, jf. E-3/06 (Ladbrokes). Det samme ble slått fast av Oslo Tingrett i sak 16-068609TVI-OTIR/07 (ikke rettskraftig)."

I Høringsnotatet er det heller ikke forutsatt at dagens ordning ikke oppfyller EØS-rettens krav. Den foreslåtte lovendringen er videre ikke begrunnet i behov for tilpasning til EØS-retten. Dagens ordning med enerett til å tilby hesteveddemål ved totalisatorspill i Norge basert på konsesjon med ovennevnte kontrolltiltak forutsettes i det videre å være i tråd med gjeldende EØS-rett. Nåværende restriksjoner i retten til etablering og til å tilby tjenester må følgelig antas å være forholdsmessige.

5 FORSLAG TIL NY PENGESPILLOV – SÆRLIG OM § 16

5.1 Lovforslaget i korte trekk

Forslaget til formålsbestemmelse følger av Pengespilloven § 1 og lyder:

"Lovens hovedformål er å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte."

Loven skal også legge til rette for at overskudd fra pengespill som hovedregel går til ikke-fortjenestebaserte formål."

Den nye pengespilloven bygger blant annet på hensynet til å forebygge problematisk spilleadferd, forebygge økonomisk mislighold og begrense privat fortjeneste. Dette er en videreføring av norsk pengespillpolitikk og -lovgivning. Behovet for ny lovgivning er begrunnet i at undersøkelser viser at det er en økning i antall risikospillere og moderate risikospillere, samtidig som det skjer en rask utvikling i

⁹ Høringsnotatet side 16 pkt 3. om E-01/06 og E-03/06

¹⁰ Endringer i kringkastingsloven mv. (tiltak mot markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge)

¹¹ Generell omtale av regulering av pengespill i Norge

pengespillmarkedet med blant aggressiv markedsføring mot det norske markedet fra utenlandske spillsselskaper. Dette utgjør i korte trekk begrunnelsen for et nytt dynamisk regelverk som kan følge utviklingen over tid.

I tillegg skal loven legge til rette for at overskudd fra pengespill som hovedregel går til ikke-fortjenestebaserte formål. I praksis vil et slikt ideelt formål måtte være å fremme hestehold, hestesport og hesteavl da lovforslaget § 16 første ledd tredje setning stiller krav om at konsesjonsinnehaver har dette som sitt formål.

Lovforslaget innebærer også endringer for organiseringen av Norsk Rikstoto. Forslaget til Pengespilloven § 16 lyder:

"§ 16 Enerett til å tilby pengespill på hest

Kongen kan gi tillatelse til én aktør til å tilby pengespill på hest. Denne aktøren må ha til formål å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud og forebygge negative konsekvenser av pengespill i tråd med denne lovens bestemmelser. Aktøren skal også ha til formål å støtte hestehold, hestesport og hesteavl. Staten må ha flertall i aktørens styre. Tillatelsen gis for fem år av gangen.

Departementet kan gi skriftlige instruksjoner til aktøren om forhold som gjelder oppfyllelsen av lovens hovedformål, jf. § 1 første ledd.

Overskuddet fra pengespill på hest skal gå til aktører som fremmer hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl. Landbruks- og matdepartementet gir forskrift med nærmere regler om fordeling av overskuddet."

Forslaget til § 16 innebærer en skjørpelse av offentlige myndigheters kontroll med Norsk Rikstoto/konsesjonsinnehaver sammenlignet med nåværende konsesjonsordning. Det vil i det videre redegjøres for de faktiske skjerpelsene, samt de rettslige konsekvensene av disse.

5.2 Pengespilloven § 16 første ledd

Det stilles for det første krav om at virksomheten som får tillatelsen til å tilby pengespill på hest må ha et formål som sammenfaller med den foreslåtte Pengespilloven. Kravet om at aktøren må ha et bestemt formål følger også at Totalisatorloven § 1 tredje ledd hvor det fremgår at konsesjon gis til:

"organisasjoner og selskaper som er godkjent av vedkommende departement og som har til formål bl.a. å støtte hesteavlen".

Forslaget innebærer ingen egentlig skjørpelse ettersom formålet om å redusere negative konsekvenser av pengespill er innebygd i hele enerettsmodellen gjennom lov, forskrift og konsesjonskrav.

For det andre skal Staten ha flertall i aktørens styre. Dette innebærer en skjørpelse sammenlignet med dagens ordning. Som det fremgår av Høringsnotatet på side 85 har Staten – på nåværende tidspunkt – ikke flertall i styret i Norsk Rikstoto. Etter dagens ordning utpeker Staten samtlige styremedlemmer, men har kun rett til å fremme forslag om ett medlem. Forslaget innebærer at Staten skal ha både rett til å foreslå og rett til å utpeke flertallet av konsesjonsinnehavers styremedlemmer.

Begrunnelsen for forslaget følger av Høringsnotatet side 84:

"For å styrke den offentlige kontrollen med aktøren som får tillatelse til å tilby hestespill, og derigjennom styrke enerettsmodellen, foreslår departementet i § 16 første ledd fjerde punktum et krav om at staten skal ha flertall i denne aktørens styre."

Samtlige kontrolltiltak som benyttes for å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte, jf. Pengespilloven § 1, utgjør inngrep i retten til etablering og/eller retten til å tilby tjenester.

Den omtalte skjønnsmarginen omfatter kun beskyttelsesnivået av de legitime hensynene. Staten har ikke en skjønnsmargin med tanke hvilke tiltak som iverksettes. Det understrekes at Kulturdepartementet i Høringsnotatet ikke vurderer verken ønske om eller behov for et økt eller endret beskyttelsesnivå sammenlignet med dagens modell. Det vil derfor ikke være relevant å anvende nasjonalstatenes skjønnsmargin med hensyn til beskyttelsesnivå som argument for å begrunne skjerpelsen.

Tiltakene som iverksettes for å ivareta disse hensynene forutsettes følgelig å være underlagt den obligatoriske forholdsmessighetskontrollen.

Skjerpelsen begrunnes utelukkende i – som sitatet ovenfor viser – ønsket om økt kontroll over konsesjonsinnehaveren. Dagens enerettsmodell for hesteveddeløp ved totalisatorspill er i tråd med EØS-retten. Det er derfor tvilsomt at en skjerpelse som foreslått i nærværende tilfelle vil kunne vurderes til å oppfylle kravene om nødvendighet eller forholdsmessighet i snever forstand – all den tid mindre inngripende tiltak eksisterer og anvendes innenfor den eksisterende lovgivningen. Det vises i den forbindelse til Ot.prp. nr. 10 (1995-1996) side 6 – sitert ovenfor – hvor departementet vurderte statens styringsmuligheter ved implementeringen av dagens ordning og konkluderer med at staten har gode styringsmuligheter i alle ledd i totalisatorspillet.

Som tidligere nevnt fremgår det ikke av Høringsnotatet at den teknologiske eller globale utviklingen har medført at Statens kontroll med Norsk Rikstoto har blitt svekket. Kontrollen med konsesjonsinnehaveren må anses å være tilfredsstillende under gjeldende rett og tilpasset nåværende forhold.

Kravet om at Staten skal ha flertallet av styremedlemmer i Stiftelsen antas derfor ikke å være forholdsmessig og følgelig ikke i tråd med EØS-retten.

I denne forbindelse finner vi grunn til å peke på at Kulturdepartementet indirekte begrunner forslaget om krav til statens flertallsrepresentasjon i Stiftelsens styre med en avgjørelse fra EU-domstolen i 2008 (sak C-212/08 (*Zeturf*)). I Høringsnotatet refereres det slik til saken:

*"I C-212/08 Zeturf, hvor lovligheten av det franske selskapet PMUs enerett til å tilby hestespill utenfor bane ble vurdert, uttalte EU-domstolen at det kan utgjøre streng offentlig kontroll når staten har direkte kontroll med enerettsaktørens virksomhet, organiseringen av hesteløp som det kan spilles om, tillatte typer spill, distribusjonskanaler og har kontroll over tilsynet med aktivitetene. Videre bestod PMUs styre av ti representanter, hvorav to (president og adm. dir.) skulle godkjennes av to departementer, og fire oppnevnes av disse departementene."*¹²

Som sitatet ovenfor viser hadde ikke den franske staten rett til å foreslå og utpeke flertallet av styrets medlemmer. Forslagsretten gjaldt kun fire av totalt ti medlemmer, mens staten var gitt rett til å godkjenne ytterligere to. Denne ordningen har flere likhetstrekk med dagens ordning hvor Landbruks- og matdepartementet har rett til å utnevne samtlige av Norsk Rikstotos styremedlemmer og foreslå ett medlem. Det kan videre synes som om dagens ordning faktisk går lenger enn den franske ordningen omtalt ovenfor. Som departementet selv påpeker innebærer dagens enerettsmodell for hesteveddeløp ved totalisator "mer kontroll med enerettsaktøren enn det som ville være mulig i for eksempel en lisensordning".¹³ Det finnes følgelig ikke elementer i EU-domstolens avgjørelse fra 2008 som kan begrunne departementets krav om en skjerpelse av kravet til styremedlemmer hos konsesjonsinnehaveren sammenlignet med dagens modell.

I tillegg kan kravet om flertall i styret i Stiftelsen medføre negative konsekvenser ved å svekke formålet for både Pengespilloven og Stiftelsens om å fremme hestehold, hestesport og hesteavl. Det er en gjensidig avhengighet mellom totalisatorspillet og utviklingen av hestesporten.¹⁴ Dersom staten skal ha flertallet i styret i Norsk Rikstoto innebærer dette nødvendigvis at flertallet i styret – i større eller mindre grad – vil stå i et avhengighetsforhold til staten. Statens styremedlemmer vil nødvendigvis ha bindinger til staten – formelt eller uformelt – og i ulik grad ha lojalitetsbindinger til staten. En ordning som den foreslåtte ville om den hadde blitt gjennomført ha resultert i habilitetsmessige utfordringer i myndighetsorganet.

¹² Høringsnotatet side 84 under punkt 15.3.2

¹³ Høringsnotatet side 84 under punkt 15.3.2

¹⁴ Ot.prp. nr. 10 (1995-1996) side 4

I tillegg ville også lojalitetskravene til det enkelte styremedlem og den enkeltes ansvarsposisjon utfordres. Det er grunnleggende stiftelsesrettslige betenkeligheter til forslaget, da særlig det karakteristiske grunnvilkår for enhver stiftelse, nemlig at den er selveiende. Stiftelsesloven § 2 første punktum gir definisjonen av en stiftelse:

"Med stiftelse forstås en formuesverdi som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art."

I NOU 2016:21 side 16 under punkt 3.3 beskriver utvalget bestemmelsen slik:

"Kjernen i bestemmelsen er det såkalte "selvstendighetskriteriet", det vil si at formuesverdien må være stilt selvstendig til rådighet for formålet, slik at ingen utenforstående har eierinteresser i stiftelsen. I dette ligger at en stiftelse må ha en selvstendig stilling overfor mulige eierpretendenter."

Selvstendighetskriteriet innebærer videre at stiftelsens styre skal forvalte stiftelsen utelukkende i henhold til dens vedtektsfestede formål. Stiftelsesloven henviser gjennomgående til at disposisjoner må skje i henhold til formålet, og stiftelsen skal dermed være uavhengig av løpende politiske interesser. Dersom selvstendighetskriteriet ikke er oppfylt vil ikke sammenslutningen lenger være en stiftelse. Styret i Stiftelsen kan følgelig ikke styre Stiftelsen etter andre formål enn Stiftelsens eget. Denne forpliktelsen hefter ved det enkelte styremedlem og brudd på forpliktelsen kan medføre erstatningsansvar, jf. stiftelsesloven § 56.

Dagens styresammensetning gir en tilfredsstillende balanse mellom hensynet til å redusere negative virkninger av pengespill og hensynet til å fremme hestehold, hestesport og hesteavl. En konsekvens av forslaget er at denne balansen forstyrres og hensynet til å fremme hestehold, hestesport og hesteavl blir undergravd – stikk i strid med et av hovedformålene i Pengespilloven.

På denne bakgrunn er det tvilsomt om et krav til at Staten skal ha rett til å bestemme et flertall i styret til konsesjonsinnehaveren vil være forholdsmessig og i tråd med EØS-retten. Kravet om flertallsrepresentasjon vil også kunne være problematisk i relasjon til grunnleggende nasjonale stiftelsesrettslige regler og prinsipper.

5.3 Pengespilloven § 16 andre ledd

For det tredje er det foreslått at Kulturdepartementet skal gis instruksjonsrett overfor konsesjonsinnehaver om forhold som gjelder oppfyllelsen av lovens hovedformål.

Etter Totalisatorforskriften gis Landbruks- og matdepartementet rett til å "sette vilkår for konsesjonen, og trekke tilbake en gitt konsesjon i samsvar med totalisatorloven § 3 annet ledd"

Videre gir Totalisatorforskriften § 5 første ledd Lotteritilsynet rett til å "fatte nødvendige vedtak for å sikre at regelverket er fulgt, herunder pålegg om retting og vedtak om opphør/stenging av ulovlig virksomhet"

Sammenlignet med gjeldende rett innebærer forslaget en betydelig utvidelse av Statens styringsrett. Etter lovforslaget vil styringsretten også omfatte rett til å gi instruksjoner som følger av lovens formål og ikke kun konsesjonen. Skrankene for den foreslåtte instruksjonsmyndigheten er videre uvisst, og Høringsnotatet gir ikke veiledning utover at "bestemmelsen skal være en sikkerhetsventil som vil brukes i få tilfeller" og at den kan benyttes:

"dersom det ved tilbud, markedsføring eller distribusjon av et pengespill oppstår en akutt og uakseptabel risiko for spilleproblemer, kriminalitet eller manglende beskyttelse av forbrukerrettigheter, i strid med målene i pengespilloven".¹⁵

Hensikten med kravet er at det gir "en mulighet for staten til å kunne gripe raskt inn dersom det skulle oppstå praksis som motarbeider måloppnåelsen i pengespillpolitikken".

¹⁵ Høringsnotatet side 85 under punkt 15.3.2

I praksis gir instruksjonsmyndigheten Staten hjemmel å forplikte konsesjonshaver til å legge Statens egen lovtolkning av lovens hovedformål og oppfyllelsen av denne til grunn. For det første kan dette være problematisk fra et maktfordelingsperspektiv ettersom domstolenes adgang til å tolke loven uthules. Videre er det tvilsomt at en slik instruksjonsrett er gyldig fra et stiftelsesrettsperspektiv. Etter Stiftelsesloven er ansvaret for forvaltningen av stiftelsen tillagt styret og dette utgjør stiftelsens øverste organ. jf. § 30.

Stiftelser kan etter vedtektene ha andre organer enn styret og daglig leder, men i Stiftelsesloven er det oppstilt klare begrensninger i hvilke oppgaver som kan legges til slike organer, jf. Stiftelsesloven § 36. Bakgrunnen for dette er å sikre at styret både formelt og reelt er det overordnede organet. Stiftelser kan ha saksforberedende, rådgivende og besluttede organer som fullt ut er underlagt styrets omgjørings- og instruksjonsmyndighet.¹⁶ Det er imidlertid forutsatt i lovforslaget til Pengespilloven at Statens instruksjoner vil forplikte Stiftelsen. Den foreslåtte instruksjonsmyndigheten i Pengespilloven § 16 andre ledd står derfor i direkte motstrid med Stiftelsesloven §§ 30 og 36 ettersom forslaget vil medføre at kompetanse som tilligger styret forflyttes, og styret i Stiftelsen vil dermed ikke lenger vil være det overordnede organet i Stiftelsen.

Sammenholdt med forslaget om flertallsrepresentasjon i styret er dette uheldig både for den regulerende og den regulerte, og medfører fravær av realitet både for den regulerende myndighets kontroll med den regulerte og fravær av realitet i den regulertes egenkontroll med sin virksomhet. Som tingretten påpeker i TOSLO-2004-91873 er det et poeng i seg selv at konsesjonsinnehaveren kan føre egenkontroll av virksomheten. Forslaget innebærer at en slik egenkontroll – i realiteten – utraderes.

Formålsbestemmelsen i lovforslaget § 1 forutsetter at de negative effektene av totalisatorspill begrenses og utlignes ved at en ideell aktør forvalter konsesjonsvirksomheten. Formålsbestemmelsen balanserer dermed hensynet til tilstrekkelig regulering og kontroll mot ideell og formålsbasert forvaltning av sporten som utgjør grunnlaget og basisen for pengespillet. Instruksjonsrett og statlig flertallsrepresentasjon i styret i Norsk Rikstoto vil forrykke denne balansen. I tillegg utfordrer forslagene samlet sett grunnleggende stiftelsesrettslige regler og prinsipper.

Det er videre uklart om instruksjonsadgangen er forholdsmessig og oppfyller de EØS-rettslige kravene. Som omtalt ovenfor må tiltakene som iverksettes for å ivareta de legitime hensynene følgelig være underlagt den obligatoriske forholdsmessighetskontrollen. De samme argumentene som taler mot at kravet om flertallsrepresentasjon i styret i Stiftelsen utgjør en forholdsmessig restriksjon av retten til fri etablering og/eller retten til å tilby tjenester vil gjøre seg gjeldende også her.

Kulturdepartementet har ikke godtgjort at skerpelsen er begrunnet i et ønske om eller behov for økt beskyttelsesnivå. Videre vil den eksisterende ordningen med adgang til å trekke tilbake konsesjon og retten til å gi pålegg om retting og vedtak om opphør/stenging av ulovlig virksomhet utgjøre mindre inngripende tiltak i retten til etablering og/eller retten til å yte tjenester. Instruksjonsmyndigheten vil derfor ikke være nødvendig eller forholdsmessig i snever forstand.

Videre er det relevant å vise til Pengespilloven §§ 32-38 som gir offentlige myndigheter rett til å kontrollere konsesjonsinnehaver i lik utstrekning som i dag.

Som det fremkommer i redegjørelsen ovenfor er det tvilsomt om kravet til at Staten skal ha instruksjonsmyndighet over konsesjonsinnehaver vil være forholdsmessig og i tråd med EØS-retten. Videre står kravet også i strid med stiftelsesrettslige grunnleggende regler og prinsipper.

Det er tvilsomt om forslagene i § 16 – hver for seg og samlet – er egnet til å ivareta samtlige formål Pengespilloven søker å ivareta på en tilfredsstillende måte.

¹⁶ NOU 2016:21 side 17 punkt 3.5

Vedlegg 2

KOMMENTARER TIL HØRINGSNOTAT - FORSLAG TIL NY LOV OM PENGESPILL

For de aller fleste er pengespill en hyggelig rekreasjon, og spill hos selskaper med tillatelse i Norge gir inntekter til samfunnsnyttige formål, idrett og kultur. Det fremste målet med reguleringen av pengespillmarkedet i Norge er å sikre at lotterier og pengespill tilbys i trygge og ansvarlige former. Enerettsmodell for pengespill i Norge har som formål å beskytte sårbare spillere og som bl.a. praktiseres ved at det i Norge er et reklameforbud for pengespillselskaper som ikke har konsesjon.

Stiftelsen Norsk Rikstoto tar del i dette samfunnsoppdraget gjennom å tilby et attraktivt spilltilbud innenfor ansvarlige rammer. Vi forutsetter at en ny pengespillov skal legge forholdene til rette slik at pengespill aktørene kan levere på dette oppdraget.

GENERELT

Gjeldende regulering

§ 5.Tilsyn*

«Lotteritilsynet fører tilsyn med totalisatorvirksomheten i tråd med delegeringsvedtak.

Tilsynsmyndigheten kan fatte nødvendige vedtak for å sikre at regelverket er fulgt, herunder pålegg om retting og vedtak om opphør/stenging av ulovlig virksomhet.

Landbruks- og matdepartementet er klageinstans på vedtak fattet av Lotteritilsynet etter denne forskriften.

Konsesjonshaver skal dekke kostnadene til tilsyn og kontroll».

**fra forskrift om totalisatorspill (24.08.2007)*

Landbruksdepartement ble bedt av EFTA-domstolen (Ladbrokes-saken) å redegjøre for styringsretten ovenfor Stiftelsen Norsk Rikstoto. Under behandlingen i EFTA-domstolen argumenterte Landbruksdepartementet som følger:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kkd/pengespill-og-lotteri/ladbrokes-dommen.pdf>- pkt. 34 side 9.

«Med hjemmel i totalisatorloven og forskriftene som er gitt til loven, kan Landbruks- og matdepartementet styre hvordan Norsk Rikstoto utøver sin virksomhet. Norsk Rikstoto er en selvstendig næringsdrivende stiftelse som ikke er underlagt direkte politisk kontroll. Imidlertid utpeker departementet én av fem medlemmer i styret og godkjenner vedtektene for stiftelsen. Departementet godkjenner også de enkelte spilleformene, fastsetter spillereglene og avgjør hvor stor del av innsatsbeløpet som skal gå til gevinster (spillerandelen). Et mindretall i styret kan anke vedtak som styret fatter om spilleregler og fordelingen av nettoinntektene til hestesport, hestehold og hesteavl, inn for Landbruks- og matdepartementet. En mindre avgift, som fastsettes av Kongen, betales til staten. Tilsyn med om lover og forskrifter overholdes føres av Landbruks- og matdepartementet, som blant annet har myndighet til å trekke tilbake bevillinger, og av Lotteritilsynet».

Det har ikke vært noen vesentlige endringer i styreform eller rollefordeling mellom departementet og Stiftelsen Norsk Rikstoto siden denne uttalelsen.

Kontroll og oppfølging av det regulatoriske rammeverket er allerede fastsatt gjennom det ansvar og den myndighet som er gitt Lotteritilsynet.

Norsk Rikstotos etterlevelse av konsesjonen ble revidert samlet av Lotteritilsynet i sin revisjon nr. 2/18 hvor de konkluderte som følgende:

«Revisjonen har vist at Norsk Rikstoto oppfyller krav til å tilby totalisatorspill i samsvar med ny konsesjon i alle salgskanaler. Norsk Rikstoto har etablert et ansvarlighetsrammeverk som kan forebygge, oppdage og reagere mot uheldig spilleadferd. For å sikre forankring om ansvarlig spill i organisasjonen, har Norsk Rikstoto etablert et SoS team (spilleansvarlighet og samfunnsansvar) som har ansvar for å sikre kompetanseheving og samhandling om et ansvarlig og attraktivt totalisatorspiltilbud.

Revisjonen avdekket ingen avvik eller merknader innenfor revisjonsområdet»

Klarere kan det vel ikke skrives at Rikstoto etterlever den nye konsesjonen.

Spesielt om lovutkastet:

Kapittel 2 Generelle bestemmelser

§ 6 Hvilke pengespill aktørene kan tilby

Et viktig prinsipp i pengespillovgivningen har vært at aktører med tillatelse skal arbeide med de samme målsettinger innenfor et fastsatt overordnet regulatorisk regime med tilhørende rammer. Det synes derfor å være et uheldig signal at Norsk Tipping i lovsform skal få «særbehandling» og at andre som kan tilby pengespill i et begrenset omfang etter bestemmelsene i kapittel 6 blir en sekkepost. Referansekapittelet angitt i loven må endres til å gjelde kapittel 3 (Norsk Tipping) og kapittel 4 (Norsk Rikstoto)

Deretter følger bestemmelsene for andre aktører i kapittel 6.

Videre settes det i § 6 på mange måter likhetstegn mellom høy omsetning, høye premier og høy risiko for spillproblemer. Etter vår oppfatning er dette feil.

Egenskapene til Stiftelsen Norsk Rikstotos spillprodukter er at de verken er hurtigrepeterende eller særlig «aggressive». § 6 og § 7 bør vurderes samlet, hvor begrunnelsen for eneretten hjemles i § 6 og ansvarlighet i § 7.

Av dette følger at § 6 mer presist bør lyde:

«Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har tillatelse og har enerett til å tilby pengespill som krever særlig offentlig kontroll fordi de har høy omsetning og høye premier.

Andre kan tilby pengespill i et begrenset omfang etter bestemmelsene i kapittel 6».

§ 7 Markedsføring av pengespill

I utkastet til Pengespillov regulerer denne paragraf markedsføringen av pengespill. En effektiv innrettet offentlig kontroll er grunnleggende. Tiltakene som skal begrense uheldig spilladferd, må ses i sammenheng med spillproduktets egenskaper. Utvikling av uheldig spilladferd henger nødvendigvis ikke sammen med verken høy omsetning eller høye premier.

Vårt forslag til endring i § 6 (ovenfor) betyr at **Kapittel 4 i lovteksten** må omskrives til:

§ 16 Tillatelse til å tilby pengespill på hest - Særskilt om Stiftelsen Norsk Rikstoto

Første avsnitt:

Her er det referanse til § 6 og Høringsnotatets pkt. 15.3.1 «Føringer i Meld. St.nr. 12 (2016 – 2017).

I utkastet til lov gjøres det et selvstendig poeng ut av at de ikke kan pålegge i lov at en konkret navngitt stiftelse skal ha en plikt til å tilby pengespill på hest. Dette er etter vår oppfatning en svært akademisk tilnærming. I Stiftelsen Norsk Rikstotos vedtekter (§ 4) fastslås det formålet til stiftelsen. «...gjennom konsesjon gitt av Kongen, ansvaret for alt veddemål med totalisator...». Det er å oppfatte som Stiftelsen Norsk Rikstotos oppdrag. Videre skal vedtektsendringer godkjennes av Landbruks- og matdepartementet.

Det er viktig at lovteksten faktisk regulerer og treffer ansvarlighet og forebygger negative konsekvenser av pengespill tilpasset det pengespilltilbud som ligger i Stiftelsen Norsk Rikstotos spillportefølje og differensierer de ulike aktørene og deres spillprodukter. Videre skriver departementet (side 81 – 3. avsnitt) at en sterk offentlig kontroll med enerettsaktøren er en forutsetning for at enerettsmodellen kan være lovlig etter EØS-retten.

Departementet tar også til orde for at enerettsmodellen vil styrke seg med en systematisk og sammenhengende tilnærming til hvilke vilkår som skal gjelde for de to enerettsaktørene. Systematisk og sammenhengende står det, men det betyr ikke at alle revisjonskriteriene skal være like. Dette har vært utredet tidligere.

I forarbeidet til Ot. Prop. Nr. 44 (2002 – 2003) – (Lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen) satt KUD ned en ekspertgruppe under ledelse av Atle Hamar (direktør i Lotteritilsynet). Ekspertgruppens arbeid ble spilt inn til departementet og i Ot. proposisjonen står det bl.a.:

«I dag har Kultur- og kirke departementet ansvar for lotteriloven og pengespilloven, mens Landbruksdepartementet har ansvar for totalisatorloven. Med utgangspunkt i de særlige hensyn som ligger til grunn for at totalisatorloven i dag forvaltes av Landbruksdepartementet synes en slik samling totalt sett ikke hensiktsmessig. Det legges blant annet vekt på at hestespillene i det vesentlige gir inntekter til hestesporten, i tillegg til at selve gjennomføringen av hestespillene har en veterinær side som gjør det naturlig å la dagens ordning bestå. På kontrolliden er det imidlertid gjennomført en samling av kontrollansvaret slik at Lotteritilsynet fra 1.1.2002 har et samlet ansvar for kontroll av formidling og gjennomføring av private lotterier og Norsk Tipping AS' og Norsk Rikstotos spill. Lotteritilsynets kontroll av Norsk Rikstotos spill er fortsatt forvaltningsmessig underlagt Landbruksdepartementet».

Prinsippene om rollefordeling som er beskrevet i Ot. Prop. Nr. 44 (2002 – 2003) gjelder fremdeles og må gjenspeiles i den modellen som velges for enerettsaktørene.

Fjerde setning:

«Staten må ha flertall i aktørenes styre»

Ingen sammenheng mellom statlig styreflertall og ansvarlighet.

Generelt

Kulturdepartementet peker på enerettsmodellen i sitt forslag til løsning, men bryter samtidig med utprøvde, velfungerende og etablerte løsninger som vil oppfylle **«ønske om å videreføre dei etablerte måla for pengespelpolitikken»**. (Meld. 12 (2016-2017) Alt å vinne)

Dette er et brudd på de konklusjonene som kommer frem i Kulturdepartementas egne utredninger og som er inkludert i forberedelsene til lovarbeidet. I det forberedende arbeid har Kulturdepartementet gjennomført flere utredninger bl.a. Oslo Economics rapporter «*Evaluering av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos organisering og praksis*»* og «*Vurdering av forhold knyttet til mulig overføring av totalisatorspillet fra Norsk Rikstoto til Norsk Tipping*»**.

* side 6: «vurdering av organisering og samarbeid»

** side 5: «Norsk Rikstoto er allerede en smidig virksomhet med begrenset bemanning, og med relativt få ressurser knyttet til potensielle doble funksjoner.»

Ingen av disse rapportene peker på at spillepolitiske eller regulatoriske gevinster kan oppnås gjennom å endre overordnede styringsparametere (styresammensetning og virksomhetsområdet for Stiftelsen Norsk Rikstoto).

Etter vår oppfatning kan man fastslå følgende:

- Endringen oppfattes som brudd på grunnleggende prinsipper i den norske pengespillpolitikken og på enkelte områder utfordrer endringsforslagene den norske modellen snarere enn å styrke den.

At dagens pengepolitiske styring utøves utmerket gjennom dagens reguleringer (forskrift om totalisatorspill) og rollefordeling mellom departement og tilsyn, er uttalt flere ganger.

I høringsnotatet pkt. 15.3.3. «Vilkår for tillatelse» begrunnes dette bl.a. slik «*Lovforslaget § 16 tar sikte på å sikre en grad av offentlig kontroll av aktøren som får enerett til å tilby hestespill, som i stor grad tilsvarer den direkte offentlige styring som Norsk Tipping er underlagt. ...Jo mer offentlig kontroll, jo mer robust vil enerettsmodellen være*».

Høringsnotatet og lovforslagets påstand er at enerettsmodellen står sterkere når et styreflertall er oppnevnt av Staten, og at etterlevelse av forskrifter gjør at loven står sterkt som forsvaret av enerettsmodellen med en slik endring.

Dette er ubegrunnede og ikke dokumenterbare påstander og praktisk erfaring viser noe annet (Jfr. dette dokument side 5 – «En effektiv differensiering»).

Det finnes en rekke eksempler på at Staten har kontroll og styringsrett over en virksomhet uten at de har et flertall blant styremedlemmene. Det overordnede prinsipp i alle styre må være at oppnevning av styret og styrets arbeid skjer i henhold til prinsipper for god «eierstyring». Hensynet til stiftelsens uavhengighet og behovet for et sterkt samvirke mellom sport og spill er godt i varetatt i dagens regulering.

Det fremstår uheldig at Staten skal sitte med et styreflertall i en virksomhet som «konkurrerer» med egen virksomhet (Norsk Tipping) og samtidig skal detaljregulere de to aktørenes rammebetingelser.

Dette er uheldig både for den regulerende og den regulerte, og medfører fravær av realitet både for den regulerende myndighets kontroll med den regulerte og fravær av realitet i den regulertes egenkontroll med sin virksomhet. En ordning som den foreslåtte vil om den gjennomføres gi betydelige habilitetsmessige utfordringer i myndighetsorganet, og det ville rokket ved grunnleggende stiftelsesrettslige regler og prinsipper. I tillegg ville også lojalitetskravene til det enkelte styremedlem og den enkeltes personlige ansvarsposisjon utfordres.

Som en forutsetning for den foreslåtte ekspropriasjonen forutsettes det at dersom Stiftelsen Norsk Rikstoto ønsker å søke om tillatelse til å tilby pengespill må de søke å endre sine vedtekter for å sikre en ny vedtektsfestet styresammensetning med et flertall fra Staten. I høringsnotatet om ny pengespillov forutsettes det at dette kan gjøres som en omdanning i tråd med bestemmelsene i Stiftelseslovens Kapittel 6.

I Stiftelsesloven Kapittel 6 - § 46 står det følgende om vilkår for omdanning:

«§ 46. Vilkår for omdanning

Omdanning kan foretas når en bestemmelse i vedtektene eller den rettslige disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen

- a) ikke lar seg etterleve, for eksempel fordi stiftelsens kapital er utilstrekkelig til å tilgodese dens formål på en rimelig måte,*
- b) er åpenbart unyttig,*
- c) er i strid med hensikten i den disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen, for eksempel fordi oppretterens forutsetninger for bestemmelsen har sviktet, eller*
- d) er åpenbart uheldig eller åpenbart ufornuftig.*

Dersom bestemmelsen ikke gjelder formålet med stiftelsen, og det ellers må antas at det ved opprettelsen ikke er lagt vesentlig vekt på den, kan omdanning skje når bestemmelsen viser seg å være uheldig eller uhensiktsmessig».

Med utgangspunkt i de faktiske forhold og gjeldende praksis i Stiftelsen Norsk Rikstoto (forhold til ansvarlighet og spillsikkerhet) innfris ikke noen av vilkårene (pkt. a – d ovenfor) for omdanning i henhold til Stiftelseslovens Kapittel 6 - § 46.

Vår oppfatning er at enerettsmodellen vil styrke seg om Staten gjør det motsatte. Styret i Norsk Tipping kan i fremtiden velges på et fritt grunnlag og med representasjon etter modell fra Stiftelsen Norsk Rikstoto. Den statlige kontroll kan forankres i virksomheten til Lotteritilsynet, slik det faktisk beskrives i Høringsnotatet side 85 – 4 avsnitt. Denne sikkerhetsventilen vil etter vår oppfatning styrke enerettsmodellen.

Vi mener at denne forordning/regulering delvis eksisterer allerede i dag, gjennom Lotteritilsynets offentlig tilgjengelige revisjoner.

Vi mener videre at en detaljert instruks til et flertall av styrets medlemmer i enkelttilfeller kan komme på kant med styreansvaret til det enkelte styremedlem (se ovenfor).

Vår oppfatning er at slik vedtektene i Stiftelsen Norsk Rikstoto i dag er utformet (§5 og § 11), og sammen med praktisering av revisjoner fra Lotteritilsynet, oppfyller Stiftelsen Norsk Rikstoto kravene til EU-domstolen om «*strict control by the public authorities that it can tackle the risk connected with the betting and gaming sector*».

I en pressemelding fra EU-domstolen i sak C-212/08 utdypes definisjonen av offentlig kontroll ved: «*that it can tackle with sufficient effectiveness the risks connected with that sector and pursue the objective of preventing incitement to squander money on gambling and of combating addiction to gambling*».

Denne uttalelsen fra EU-domstolen bekrefter vår oppfatning av hvordan effektiv kontroll skal utføres og bekrefter at EU ikke har noen krav som krever endring i den norske pengespillpolitikken.

Er statlig eierskap synonymt med bedre kontroll?

Basert på dagens praksis og organisasjonsform skulle dette bety at det skulle konkluderes med at virksomheten til Norsk Tipping er en sterkere forsvarer av enerettsmodellen enn virksomheten i Stiftelsen Norsk Rikstoto. Dette er ikke dokumentert og avviker fra Hjelpelinjens samtalestatistikk (jfr. side 5 i høringsuttalelsen fra DNT / NJ) og de revisjonsrapporter som er offentliggjort etter Lotteritilsynet utførte revisjoner av virksomheten til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto de siste tre årene.

Det gjennomføres normalt to revisjoner i året og det utarbeides tilsynsrapporter som offentliggjøres på Lotteritilsynets hjemmesider (<https://lottstift.no/pengespel/norsk-tipping/tilsyn-med-norsk-tipping/>) og (<https://lottstift.no/pengespel/norsk-rikstoto/>)

Revisjonen beskriver hvilket virksomhetsområde som er revidert og Lotteritilsynets konklusjoner. Konklusjonene deles inn i to hovedgrupper.

Avvik: Er forhold som Lotteritilsynet mener ikke er i samsvar med Revisjonskriteriene.

Merknader: Er forhold som ikke er i strid med revisjonskriteriene, men der Lotteritilsynet finner grunn til å påpeke muligheter for forbedringer.

En sammenstilling av avvik og merknader i Lotteritilsynets rapporter fra perioden 2017 – 2019 ser slik ut for de to selskapene

Rapport	Norsk Tipping	Norsk Rikstoto
1/17	4 avvik 4 merknader	1 avvik 3 merknader
2/17	2 avvik 2 merknader	6 avvik 6 merknader
1/18	1 avvik	1 avvik 1 merknad
2/18	2 avvik	0 avvik – 0 merknader*
1/19	1 avvik 5 merknader	1 avvik 3 merknader
1/19	2 avvik 1 merknad	1 avvik 5 merknader

*Dette var en omfattende revisjon om etterlevelse av konsesjonskravene. Lotteritilsynets konklusjon var:

«Revisjonen har vist at Norsk Rikstoto oppfyller krav til å tilby totalisatorspill i samsvar med ny konsesjon i alle salgskanaler. Norsk Rikstoto har etablert et ansvarlighetsrammeverk som kan forebygge, oppdage og reagere mot uheldig spilladferd. For å sikre forankring om ansvarlig spill i organisasjonen, har Norsk Rikstoto etablert et SoS team (spillansvarlighet og samfunnsansvar) som har ansvar for å sikre kompetanseheving og samhandling om et ansvarlig og attraktivt totalisatorspiltilbud.

Revisjonen avdekket ingen avvik eller merknader innenfor revisjonsområdet»

Familie- og kulturkomiteen har også uttalt seg om organisering i Innst. 250 S (2016 – 2017) (side 5 Reguleringsform og rollefordeling). «Som lovgiver og regulator definerer offentlige myndigheter dei rettslige rammevilkåra. Myndighetene etablerer og institusjonar som skal føre tilsyn».

Det bør være åpenbart at rollefordelingen mellom lovgiver og tilsyn fungerer slik Familie- og kulturkomiteen har forutsatt. Dette styrker også vår forståelse om at Stortingets oppfatning om

rollefordeling og at tilsyn med etterlevelse av lover og forskrifter ivaretas meget godt av Lotteritilsynet.

Kan Staten «overta» eller omdanne Stiftelsen Norsk Rikstoto?

Forslaget om å sikre staten et flertall i styret er knyttet til en forutsetning om at kravet må innfris før ny konsesjon gis. Siden ingen kan tilby hestespill fra norske baner uten samtykke fra stifterne, er dette i realiteten et forslag om ekspropriasjon av Stiftelsen.

Som stiftelse er Norsk Rikstoto underlagt stiftelsesloven og underlagt Stiftelsestilsynets tilsyn og kontroll. Historisk har det ikke vært noen bemerkninger om avvik fra Stiftelsestilsynet om at Norsk Rikstotos forvaltning, sammenholdt med stiftelsens formål, eller de vedtektsbestemte reguleringer av virksomhetsområdet har vært i strid med offentlige reguleringer.

I Norsk Rikstotos organisering som en stiftelse er det særlig to forhold som er viktig å hensynta.

For det første er en stiftelse et eget rettssubjekt. Videre er det et særtrekk ved stiftelser generelt at de er selveiende. En stiftelse har verken medlemmer eller eiere som i kraft av disse posisjonene kan utøve styringsrett over stiftelsen. For at man skal akseptere en rettsdannelse som en stiftelse, er det helt grunnleggende at rettsdannelsen er tilstrekkelig selvstendig i forhold til utenforstående. Stiftelseslovens bærende prinsipp er bygget på dette «selvstendighetskriterium». I kravet til selvstendighet ligger også at styret og den øvrige ledelse må ha en selvstendig stilling.

Det er derfor et sentralt spørsmål om departementets forslag om å endre noe så sentralt som styringsretten til Stiftelsen ikke er å definere som en overtagelse av stiftelsen. Videre at et statlig flertall i Stiftelsens styre bryter med en stiftelses grunnleggende selvstendighetskrav.

Kravene til stiftelsers selvstendighet vil ofte kollidere med det offentliges ønske om politisk og administrativ styring. Hermansenutvalget (NOU 1989: En bedre organisert stat) drøftet dette og skriver om offentlige styring av stiftelser bl.a. (side 113 pkt. 5.4.3).

«De viktigste styringsmåtene overfor stiftelser er lovgivningen og vilkår i forbindelse med bevilgninger. Dette er styringsmåter som kan brukes ovenfor alle private rettssubjekter. Lovgivningen kan være generell eller ha et mer konkret og spesielt siktemål»... .. «Det kan være slik at det ikke er noen stor forskjell på statens muligheter til å styre en privat stiftelse hvis virksomheten er nøye lovregulert».

Hermansen er etter vår oppfatning å forstå slik at forskrifter tilknyttet virksomheten er en foretrukket styringsform. Dette er slik Lotteritilsynet fører tilsyn med Stiftelsen Norsk Rikstoto i dag basert på vedtatte lover og bestemmelser. Vi mener at dette synet står fremdeles.

Hva oppnår staten med styreflertall?

Rapporten «Vurdering av forhold til mulig overføring av totalisatorspillet fra Stiftelsen Norsk Rikstoto til Norsk Tipping» (Oslo Economics desember 2019) konkluderer bl.a. med at «Norsk Rikstoto og hestesporten er nært tilknyttet og at den etablerte kompetansen i Rikstoto er viktig for å videreføre hestespill på en god måte». *

*side 4 siste avsnitt

Skal dette fortrinn opprettholdes er det viktig at Stiftelsen Norsk Rikstoto beholder en stor grad av faglig autonomi, ikke minst med hensyn til produktutvikling, ansvarlighet og prioriteringer sammen

med formålsmottagere. Det er likevel viktig og riktig at loven gir en tydelig retningsangivelse slik at Stiftelsen Norsk Rikstoto kan innrette seg etter slike føringer. Flere studier viser at omstilling etter politiske vedtak blir mest vellykket hvis institusjonene får anledning til ikke bare å spille inn synspunkter på forhånd, men får tid og rom til å gjennomføre omstillingen innenfor sine rammer, og på sin måte. I den forbindelse er det viktige å minne om at:

- Sporten mener at pengespillpolitikken skal utøves innenfor rammene staten gir i pengespillpolitikken.
- Det må være god dialog om virksomheten mellom staten og tilsynsmyndighet
- Staten må ta et særlig ansvar for rammestyring som gir Stiftelsen Norsk Rikstoto mulighet til å levere på sitt pengepolitiske kanaliseringssopdrag.

Det kan virke som om at departementet i pengespillmeldingen forsøker å få alle pengespillaktører til å passe i samme «form». Se spesielt pkt. 15.3.3. Om denne antagelsen er riktig bryter den i tilfelle med overordnede politiske rammer for pengespillpolitikken.

I dette arbeidet er det også verdt å huske på det KUD selv skriver i **pkt. 1.2. Mål og overordnede hensyn** (side 10). **Hovedmålet** med pengespillpolitikken er å **sikre ansvarlig pengespill som forebygger negative sosiale konsekvenser**.

Videre at «*Målet om at mest mulig av inntektene fra pengespill og lotterier skal gå til gode formål er et sekundært mål*».

Dette tydeliggjøres også ved at Departementet skriver at forslaget til ny pengespilllov har seks hovedmål:

- 1) Tydeliggjøre formålsbestemmelsen (forebygge spillproblemer og andre negative konsekvenser).
- 2) Videreføring av enerettsmodellen (Stortinget vedtok dette i behandlingen av Meld. St. 12 (2016- 2017)).
- 3) Danne grunnlag for en helhetlig, sammenhengende og systematisk pengespillpolitikk.
- 4) All pengespillaktivitet samles /reguleres under et departement.
- 5) Styrke og tydeliggjøre Lotteritilsynets rolle.
- 6) Inntekter fra pengespill skal tilfalle ikke fortjenestebaserte formål.

Rekkefølgen i ovenstående er ikke tilfeldig, hvilket også understrekes på side 82 i nest siste avsnitt (Enerettsaktørenes formål). Departementet synes imidlertid å glemme dette i noen av de vurderingen som kommer frem i det foreliggende forslag.

Innspill til formulering i pkt. 6 (ovenfor) mener vi må vurderes særskilt og forståelsen må utdypes. I forslaget til ny lov om pengespill (side 19) skriver KUD at de ønsker å sende et signal om at overskuddet som hovedregel ikke skal tilfalle kommersielle eller private formål. Om en slik formulering er hensiktsmessig i sammenheng med mva. og næringsbegrepet for hestesporten bør vurderes i forhold til om dette får noen bæring på forhold det har vært jobbet med lenge.

Vårt hovedinntrykk er at Departementet har brukt sitt eget spillselskap Norsk Tipping og Lotterilovens reguleringer som **mal** for forslagene uten å ta hensyn til aktørenes utgangspunkt og særegenhet.

Videre er det interessant at Departementet nesten kategorisk holder dataspill utenfor en regulering. Det er i noen tilfeller vanskelig å trekke grenser, men minner om at førsteamanuensis Rune Mentzoni under Norsk Tippings seminar på Arendalsuka 2018 i forskningsøyemed hadde spilt bort kr 32 000 på FIFA 2018 i løpet av noen dager.

Konsesjonsperioden 5 år - Rammer for tillatelsen

Det er grunn til å stille spørsmål om Departementet i forslaget gis for stor grad av frihet, uten politisk styring, når det foreslås (side 81, 4. avsnitt) *at Konsesjonen skal imidlertid ikke inneholde vilkår knyttet til reguleringer av spilltilbudet i fremtiden.*

Riktignok ligger det en forutsetning om femårige konsesjonsperioder (kommentert et annet sted), men med de utfordringer, utvikling og tilhørende investeringer det er i pengespillmarkedet er femårs horisonter veldig knapp tid. Bare konsesjonsprosjektet (som ble iverksatt som en følge av Stiftelsen Norsk Rikstotos konsesjon 2017 – 2021) har «kostet» ca. kr 62mill. siden oppstarten.

Departementet presiserer også at de forventer at Stiftelsen Norsk Rikstoto legger til grunn en mer dynamisk tilnærming til hvilke krav som vil gjelde i tillatelsesperioden. Departementet glemmer imidlertid at Oslo Economics i sin rapport «Vurdering av forhold knyttet til mulig overføring av totalisatorspillet fra Stiftelsen Norsk Rikstoto til Norsk Tipping bl.a. konkluderer med at «å arbeide med utvikling av hestespill på en måte som i dag er vanskelig grunnet avgrensninger av konsesjonen til totalisatorspill». (side 5- 5 avsnitt)

At rammene for Stiftelsen Norsk Rikstoto i Pengespillmeldingen skal gjøres enda «trangere», og produkt- og distribusjonsutvikling gjøres enda vanskeligere, er neppe det utrederne ville skrevet ut som riktig «medisin».

Kapittel 5 Enerettsaktørenes pengespilltilbud

Generelt - Strukturelle endringer av pengespill i Norge

I Norge har det funnet sted betydelige endringer i pengespillreguleringen de siste 15 årene (kilde: omfang av pengespillproblemer 2019 UiB). I 2006 ble seddelinntaket på gevinstautomater forbudt, og i 2007 ble de eksisterende automatene (bortsett fra bingoautomater) forbudt. I 2007 fikk Norsk Tipping monopol på å drive spillterminaler (Multix) i Norge. Utplasseringen av disse startet i hovedsak i 2009. I siste kvartal i 2019 var det utplassert 2 367 Multix-terminaler i Norge. I 2010 ble bingoautomatene fjernet og fra 2011 erstattet med Belago-terminaler operert av Norsk Tipping. I siste kvartal i 2019 var det utplassert 1 629 Belago-terminaler. Både Multix og Belago har maksimale beløpsgrenser (per dag og per måned) for tap. I tillegg må alle spillere logge på sin unike spillerkonto og alle gevinster går direkte inn på konto. En annen endring i det norske spillmarkedet er at Norsk Tipping lanserte 54 nye spill på internett i januar 2014. Dette omfatter blant annet kasinospill og bingo. I samme periode har Stiftelsen Norsk Rikstoto søkt om flere nye spill og spillformer (bl.a. VR). Den eneste godkjenningen Stiftelsen Norsk Rikstoto har fått er tillatelse til å introdusere 5+ i markedet. I forslaget til ny pengespillov legges det fremdeles sterke begrensninger på Norsk Rikstotos muligheter til å tilby nye spillprodukter. I et spillmarked i rivende utvikling vil dette både hemme framtidig kanalisering og evnen til å opprettholde formålsoverføringer.

§ 18 Regler for pengespilltilbudet

Kulturdepartementet skiller mellom enerettsaktørene Norsk Tipping og Stiftelsen Norsk Rikstoto og andre tilbydere av pengespill på dette området.

De andre tilbydere av pengespill er operatører som er svært differensiert, men utgjør hele 25 % av det totale volum i pengespillmarkedet. At disse tilbudene skal være et supplement til enerettsaktørenes tilbud (pkt. 17.1.1.) gir begrensninger, men viser også et behov for et mangfold i reguleringen.

Departementets utgangspunkt er Meld St. 12 (2016 – 2017) og enerettsmodellen for de spill som har høyest omsetning og gevinstutbetaling og høyest risiko for problematisk spilladferd (side 48). Dette er da et viktig premiss (lovforslag § 6). Det kan dessverre synes som om at ønsket om å putte alle spill hos Norsk Tipping og Stiftelsen Norsk Rikstoto trumfer målsettingen med tiltaket.

Meld. St. 12 - «Alt å vinne» - bekrefter resultatene som er oppnådd av Stiftelsen Norsk Rikstoto med sin modell i ansvarlighetsarbeidet. I Meld. St. 12 (2016 – 2017) står hestespilene omtalt (pkt. 4.2.2. Hjelpelinja for spelavhengige – utvikling de siste ti åra) på side 39 som følger:

«Samanlikna med andre spel har samtalar om hestespel lege på et eit lågt og relativt stabilt nivå, men reduksjonen i 2015 utgjør en halvering frå 2014. Denne reduksjonen fell i tid saman med at Norsk Rikstoto innførte nye ansvarlighetsverktøy».

Et velfungerende ansvarlighetsregime er grunnleggende for pengespillreguleringen. Lovforslaget har en rekke forskriftshjemler med formål å beskytte forbrukeren mot å utvikle uheldig spilladferd. I lovteksten er disse bestemmelsene å utlede fra bl.a. forslaget til lovtekst § 4, § 7, § 17 og § 18. Detaljreguleringen skal imidlertid sikres i forskriftshjemler som gir departementet adgang til å fastsette nærmere regler for pengespilltilbydernes tilbud og markedsføring av disse.

Høringsnotatet synes å mangle en klar og konsekvent retning for ansvarlighetsarbeidets måloppnåelse. Departementet gis vide fullmakter i arbeid innen denne sektoren som er beskrevet som: *«...vil blant annet (vår understrekning) kunne dreie seg om krav til pengespilltilbudet og markedsføringen, inkludert forbud mot visse funksjoner i spillene og visse markedsføringsmetoder, krav om obligatorisk grensesetting og totale tapsgrenser for spill og krav om mulighet til å ekskludere seg fra spill».*

Departementet viser også til kapittel 16 om at overordnede regler vil kunne være regler om tapsgrenser.

Vi mener at en optimalisering av ansvarlighetsregimet må følge intensjonen slik den er beskrevet i Stiftelsen Norsk Rikstotos konsesjon 2017 – 2021 pkt. 3. Tiltak som reduserer risiko for spilleproblemer og spillavhengighet: *«....etablere en totalgrense for spill og / eller tap. Denne skal fungere som et sikkerhetsnett for spillere som har problemer med å sette grenser for egen spillaktivitet».*

Stiftelsen Norsk Rikstoto har i inneværende konsesjonsperiode utviklet følgende tiltak* som alle er implementert.

Tiltak	Når
1 Omregistrering av alle kunder på nett til sikker registrering via BankID	25.11.2017
Siker registrering av nye kunder på nett via BankID. Nivå 4 sikkerhet	
2 for korrekt kunde	03.07.2017
Siker registrering av alle kunder hos kommisjonærer via bankkort +	
3 oppslag i Folkeregisteret + gyldig legitimasjon	01.12.2017
Omregistrering av alle kunder hos kommisjonær til sikker registrering	
4 via bankkort + oppslag til Folkeregisteret + gyldig legitimasjon	01.12.2017
5 Alle spillere og alt spill, inklusive systemspill er registrert	01.12.2017
6 Andelsspill registrert (bane er unntatt)	01.01.2018
Registrering av alt krysspill på baner - kun spill på eget arrangement	
7 er uregistrert	18.02.2018
8 Selvvalgt dag/uke månedsgrense for alle kunder	01.01.2018
9 Mulighet for spillpauser og utestengelse for alle kunder	01.06.2018
10 Utvidet funksjonalitet for spillpauser	01.11.2018
Mentor overvåkningssystem implementert med registrering av alt	
11 registrert spill	01.12.2018
Sending av kundespesifikke meldinger og tilgang til selvtest til	
12 Betakunder (dvs. kunder med ny nettløsning)	01.06.2018
Sending av kundespesifikke meldinger og tilgang til selvtest til alle	
13 nettkunder	01.07.2018
Alle nettkunder tilgang til MinSide med grense og pausefunksjoner,	
14 oversikt over egen spillaktivitet, meldingsbiblotek og selvtest	01.08.2018
Sending av kundespesifikke meldinger til alle kunder og tilgang til	
15 selvtest, nett	30.06.2018
Sending av kundespesifikke meldinger til all ekunder og tilgang til	
16 selvtest, kommisjonærer	01.10.2018

*Fra rapporten «Norsk Rikstotos ansvarlighetsregime september 2020»

Virkeligheten forteller oss at Stiftelsen Norsk Rikstoto har lyktes med sin modell for ansvarlighet tilpasset sitt spilltilbud og kundegrunnlag. Dette basert på en annen differensiering i spillenes risiko, og da i hovedsak de hurtigrepeterende spillene til Norsk Tipping.

Undersøkelsen fra UiB (april 2020) slår også med stor sikkerhet fast at spillene fra Stiftelsen Norsk Rikstoto alle er i «grønn» sone, mens den hurtigst voksende sektor hos Norsk Tipping er i rød sone. Denne utviklingen bekreftes også av Stiftelsen Norsk Rikstotos egne undersøkelser gjennomført av Thomas Nilsson, Sustainable Interaction (<https://sustainablegambling.se>)

I rapporten fra UiB april 2020 (Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019) fremkommer det en oversikt over andelen av dem som deltok i ulike spill av ikke problemspillere / lavrisikospillere og moderate risikospillere / problemspillere. Denne ser slik ut:

Tabell 5.8. Andelen av dem som deltok i ulike typer spill av ikke-problemspillere/lavrisikospillere og moderate risikospillere/ problemspillere

Spill	N	Ikke-problemspillere / lavrisikospillere	Moderate risikospillere / problemspillere	Total	Forholdstall ¹
Belago (Norsk tipping sine terminaler)	56	17.8%	82.2%	100.0%	4.618
Databingo i bingolokale	51	28.4%	71.6%	100.0%	2.521
Bingo på internett (ikke Norsk Tipping)	61	43.8%	56.2%	100.0%	1.283
Bingoria	142	53.5%	46.5%	100.0%	0.869
Kasinospill internett (ikke Norsk Tipping)	249	55.6%	44.4%	100.0%	0.799
KongKasino	289	63.2%	36.8%	100.0%	0.582
Skrapelodd internett (ikke Norsk Tipping)	104	64.2%	35.8%	100.0%	0.558
Multix	235	65.5%	34.5%	100.0%	0.527
Poker på internett	319	68.6%	31.4%	100.0%	0.458
Andre pengespill	264	74.3%	25.7%	100.0%	0.346
Odds- og liveodds ikke Norsk Tipping	509	75.9%	24.1%	100.0%	0.318
Bingo i bingolokale	214	76.2%	23.8%	100.0%	0.312
Pengespill ferge Norge-utland	412	79.9%	20.1%	100.0%	0.252
Odds- og liveodds hos Norsk Tipping	866	83.7%	16.3%	100.0%	0.195
Private pengespill	450	83.7%	16.3%	100.0%	0.195
Tipping	822	84.8%	15.2%	100.0%	0.179
Spill på hester	632	86.0%	14.0%	100.0%	0.168
Internettsskrapeloddet Flax (Norsk Tipping)	1 185	86.0%	14.0%	100.0%	0.163
Pantelotteriet	2 238	93.1%	6.9%	100.0%	0.074
Tallspill (Lotto, Keno, Joker, Extra, etc.)	4 227	93.2%	6.8%	100.0%	0.073
Skrapelodd (papir)	3 160	93.2%	6.8%	100.0%	0.073

¹Forholdstallet viser andel moderate risikospillere/problemspillere som deltar i forhold til normalspillere og lavrisikospillere (andel moderate risikospillere/problemspillere dividert på andel ikke-problemspillere/lavrisikospillere)

Risikoen for å utvikle spilladferd som karakteriseres som moderate risikospillere / problemspillere for Stiftelsen Norsk Rikstoto er lavere enn den tradisjonelle tippekupongen, på nivå med flaxlodd (uregistrert omsetning 2019 på kr 1,1 milliard (x-flax nettspill)). Listen over problemspillprodukter toppes av Belago (Norsk Tipping). Dette er i seg selv et argument for at de pengespill som tilbys er ulike.

Når ulikhetene er store, må det også reflekteres i et variert ansvarlighetsregime og håndhevelsen av dette. Etter vår oppfatning er det derfor ikke noe behov for en endring i den tidligere angitte retning fastsatt i Stiftelsen Norsk Rikstotos konsesjon 2017 – 2021.

Vedlegg 3

Kommentarer til høringsnotatet – EØS-retten – rettslige utgangspunkter

I tillegg til den nasjonale lovgivningen, omfattes pengespill av EØS-retten. Det er ingen felleseuropeiske direktiver eller forordninger som regulerer pengespilltilbudet i EØS-området, men pengespill er underlagt EØS-avtalens grunnleggende regler om rett til etablering og fri bevegelse av tjenester, jf. EØS-avtalen artikkel 32 og 36. Utgangspunktet i EØS-retten er at en virksomhet i EØS-området har rett til å etablere seg og tilby sine tjenester i et marked uten innblanding fra nasjonalstatene.

Nasjonalstatene har imidlertid adgang til å innføre restriksjoner i retten til etablering og retten til å tilby tjenester under forutsetning av at restriksjonene er forholdsmessige. En begrensning i én eller flere av de fire grunnfrihetene innen EØS-retten er forholdsmessig dersom fire kumulative vilkår er oppfylt.

For det første at restriksjonen(e) skal være begrunnet i legitime hensyn:

"Begrensningene som gjøres i muligheten til å tilby pengespill over landegrensene må være begrunnet i såkalte legitime hensyn. EU- og EFTA-domstolen har akseptert en rekke hensyn som legitime, blant annet hensynet til å bekjempe spilleproblemer, hensynet til å begrense kriminalitet og misligheter, hensynet til å begrense privat fortjeneste, og mer generelt forbrukervernhensyn og beskyttelse av samfunnsordenen». (Høringsnotatet side 15 pkt. 3)

For det andre må de tiltak som nasjonalstatene iverksetter være egnet til å ivareta det/de hensyn som nasjonalstaten søker å beskytte.

For det tredje må disse tiltakene være nødvendige slik at tiltak som er mer inngripende enn nødvendig for å oppnå formålet eller ønsket effekt ikke vil være forholdsmessige. Det avgjørende er om det eksisterer et alternativt tiltak som ville være minst like effektivt som middel til å nå målet, men som ville gjøre mindre inngrep i grunnfrihetene. (*Gjermund Mathisen, Om proporsjonalitet som skranke for tiltak som gjør inngrep i EØS-avtalens fire friheter, Jussens venner 2007/2, Årgang 42, side 80-92*)

For det fjerde må tiltaket være forholdsmessig i snever forstand. Nasjonalstatens interesse i å oppnå den konkrete målsetningen må avveies mot den felles EØS-interessen i å sikre den frie bevegelsen for varer, personer, tjenester og kapital. (*Gjermund Mathisen, Om proporsjonalitet som skranke for tiltak som gjør inngrep i EØS-avtalens fire friheter, Jussens venner 2007/2, Årgang 42, side 80-92*)

Det er opp til nasjonale myndigheter å fastsette det konkrete nivået for regulering, styring og kontroll. Nasjonalstatene er med andre ord anerkjent en viss skjønnsmargin for hvilket beskyttelsesnivå som etterstrebes. (*TOSLO-2004-91873 som viser til Schindler og Ladbrokes*)

Forholdsmessighetsprinsippet på pengespillmarkedet i EØS-retten kan oppsummeres slik:

"However, although the Member States are free to set the objectives of their policy on betting and gaming and, where appropriate, to define in detail the level of protection sought, the restrictive measures that they impose must nevertheless satisfy the conditions laid down in the case-law of the Court as regards their proportionality.

The restrictive measures imposed by the national legislation should therefore be examined in turn in order to determine in each case in particular whether the measure is suitable for achieving the objective or objectives invoked by the Member State concerned and whether it does not go beyond

what is necessary in order to achieve those objectives." (Placanica and Others, C-338/04, C-359/04, C-360-04 avsnitt 48 og 49)

Det er – gjennom domstolspraksis fra EFTA- og EU-domstolen – blitt utviklet retningslinjer for restriksjoner i pengespillmarkedet.

Høringsnotatet tar utgangspunkt i – på bakgrunn av relevant domstolspraksis – at "[d]et er en grunnleggende forutsetning i EØS-retten at den som tildeles en enerett må være underlagt streng og effektiv kontroll fra offentlige myndigheter for at en enerettsmodell skal være lovlig". (Høringsnotat side 83 under punkt 15.3.2).

Likevel er det slik at hva som utgjør "streng og effektiv kontroll" ikke er entydig definert. Med grunnlag i avgjørelsene C-186/11 og C-209/11 uttaler departementet at "for at eneretten skal være i tråd med EØS-retten, må myndighetene ha flere kontrollmuligheter som kan påvirke enerettsaktøren enn det som er mulig under et lisenssystem." (Høringsnotatet side 83 under punkt 15.3.2)

Brudd med tidligere bredt anerkjent og akseptert rollefordeling i pengespillpolitikken

Norsk pengespillpolitikk er i dag forankret i tidligere rettsavgjørelser så vel nasjonalt som etter EU rettens bestemmelser.

I forbindelse med Ladbrokes-saken ga EFTA domstolen også en rådgivende uttalelse som også gir signaler om organiseringen og revisjonskriterier.

Som svar på spørsmålene forelagt av Oslo tingrett, ga Domstolen følgende rådgivende uttalelse:

(<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kkd/pengespill-og-lotteri/ladbrokes-dommen.pdf>)

Svar fra Domstolen side 22.

«1.–3. For at EØS-avtalen artikkel 31 og 36 ikke skal være til hinder for nasjonal lovgivning som fastslår (1) at visse former for pengespill bare kan tilbys av et statlig spillgesellschaft som kanaliserer sitt overskudd til kultur- og idrettsformål, (2) at bevilling til å tilby hesteveddeløp bare kan tildeles en ideell organisasjon eller selskap som har til formål å støtte hesteavl, eller (3) at tillatelse til å avholde visse former for pengespill bare kan gis til ideelle organisasjoner og foreninger med humanitært eller samfunnsnyttig formål, må lovgivningen ivareta legitime hensyn slik som bekjempelse av spilleavhengighet og beskyttelse av samfunnsordenen. De legitime hensynene må ivaretas på en egnet og sammenhengende måte, og lovgivningen må ikke gå ut over det som er nødvendig for å nå de aktuelle målene».

Statlig kontroll – egnethet - sammenheng

Departementet vurderer at ansvarlig og forebygging av negative konsekvenser av pengespill bør være synliggjort på samme måte i formålet til enerettsaktøren som får tillatelse til å tilby hestespill. Av dette utledes at ansvarlighet skal inn i vedtektene. For Stiftelsen Norsk Rikstoto del fremgår dette allerede av konsesjonsbetingelsene i dag, pkt. 3 og vedtektenes § 5.

Videre er det også slik at vedtektenes § 17 gir Landbruks- og matdepartementet et ekstra innblikk og ansvar for driften av Stiftelsen, da de er ansvarlig for å velge Stiftelsens revisor.

I Stiftelsen Norsk Rikstotos konsesjonen pkt. 7 ligger sanksjonsmuligheter dersom Stiftelsen Norsk Rikstoto bryter vilkårene.

Departementet presiserer imidlertid at Stiftelsen Norsk Rikstoto i framtiden vil måtte legge til grunn en mer dynamisk tilnærming til hvilke krav som gjelder i tillatelsesperioden. (side 82 – 4. avsnitt).

Eneretten kan tildeles enten en offentlig eller privat aktør, så lenge tilstrekkelig kontrollmuligheter er til stede (side 84).

Det er en åpenbar kortslutning eller bevisst stillingtagen når departementet hevder (2. avsnitt side 84) at streng kontroll er det samme som en ensidig enerettsmodell (forstått underlagt statlig styring – se avsnittet over). Det diskuteres riktignok at det ikke finnes noen klar rettspraksis og at nivået må fastsettes av myndighetene. Dette forsøker de å underbygge med Zturf saken i Frankrike. Det opplyses imidlertid ikke noe om resultatet av saken. Zturf er i dag en raskt voksende aktør i det franske online-markedet med bl.a. et tett samarbeid med svenske ATG.

Vedlegg 4

Tidligere utredninger og politisk behandling.

Rikstoto har i snart 40 år tilpasset seg de overordnede politiske rammer og svart opp på alle de sektorpolitiske målsettinger.

I høringsnotatet er det en gjennomgående argumentasjon som forsøker å bygge opp en oppfatning om at Staten selv er best egnet som garantist for et ansvarlighetsfokus i pengespillpolitikken.

Holdt opp mot dagens konsesjonsbetingelser, vedtekter, tidligere utredninger og ikke minst den symbiose som finnes mellom sport og spill for hestenæringen i Norge er nok dette ikke like innlysende for alle.

Styringsmodeller for totalisatorvirksomheten har vært gjenstand for revisjon i flere omganger. Dette er bl.a. **Stubsjøenutvalgets innstilling i 1988**, Ot. Prop. nr. 52 (1991 – 1992) og arbeidet med Ot. Prop. nr. 10 (1995-1996).

Stubsjøens utredning hadde som mandat å utrede langsiktige tiltak i tilknytning til hestesporten og totalisatorspillet (side 4 – nest siste avsnitt - Sammendrag og konklusjoner). Utvalget konkluderte bl.a. med:

- Et organisatorisk skille mellom sport og spill (side 8 – 5 avsnitt)
- Delegere mest mulig ut i organisasjonssystemet (side 8 – 6 avsnitt)
- Forskrifter som sikrer et godt og nødvendig samvirke mellom sport og spill (side 9 – 1. og 2. avsnitt, samt side 9 – 3 siste avsnitt)
- Styresammensetning med 6 medlemmer (Staten oppnevner leder og nestleder, DNT og NJ henholdsvis 3 og 1 styremedlem. (side 9 – 3 avsnitt)
- Landbruksdepartementet skal sikre en god dialog mellom sport og spill gjennom en kontaktgruppe (hestesportsorganisasjonen + LMD FD)

Stiftelsen Norsk Rikstotos særstilling når det gjelder deltagelse i prioriteringer langt utover hva som er «naturlig» for et spillsselskap er også trukket frem (side 9 – 4. og 5. avsnitt).

Styringsmodellen hvor det offentlige (LMD) forvalter totalisatorloven, men også at LMD er tillagt flere oppgaver innenfor hestesporten er tillagt avgjørende betydning.

I revidert nasjonalbudsjett for 1991 uttalte Regjeringen bl.a. følgende: «Når det gjelder statlige spill vil Finansdepartementet om kort tid nedsette en interdepartemental arbeidsgruppe som skal vurdere om dagens organisering med tre ansvarlige departement er en hensiktsmessig modell. Arbeidsgruppen skal vurdere ulike modeller, herunder om ansvaret for alle statlige spill bør samles i ett departement for å styrke samordningsfunksjonene».

Arbeidsgruppen la frem sin rapport i november 1991 hvor de gikk inn for en modell med delvis samordning av de statlige kontrollerte pengespill, dvs. fotballspillene og Lotto. Deretter fulgte **Ot. Prop. nr. 52 (1991 – 92)**

I Ot. Prop. nr. 52 (1991 – 1992) står det bl.a.: «Det er etter Regjeringens mening vanskelig å gjennomføre en slik full samordning, særlig av hensyn til hestespillene og Pengelotteriet.

Flere forhold skiller hestespillene fra de øvrige spill. Totalisatorspillet er, i motsetning til fotballspill og lotto, et privat spill hvor staten fastlegger rammebetingelser. Som det fremgår i kapittel 3, gis konsesjon for banespill til travforbund tilsluttet DNT og til Norsk Jockeyklub. Norsk Rikstoto er

operatør for riksspillene. Regjeringen ser det ikke som ønskelig å innlemme banespillene i en samordning av de statlige kontrollerte pengespill. Banespill og riksspill er imidlertid så vidt tett koblet sammen at disse bør underlegges det samme administrative ansvarlige departement».

I arbeidet med **Ot. Prop. nr. 10 (1995 – 1996)** konkluderer departementet med at konklusjonen i Ot. prop. Nr. 52 gjelder fortsatt og er bl.a. begrunnet med «*den gjensidige avhengigheten mellom totalisatorspillet og utviklingen i hestesporten*» (side 4 første spalte nest siste avsnitt).

I departements vurdering som er gjengitt i Ot. Prop. nr. 10 (1995-1996) er det gitt pålegg om en styringsmodell som sikrer at staten har kontroll på bestemmelser og de føringer som er gitt i konsesjonen.

«Norsk Rikstoto vil få pålegg om å opprette avtaler med det enkelte totalisatorkjørende selskap innen de rammer som fastsettes i konsesjonsvilkårene. ...

At konsesjonen gis samlet til Norsk Rikstoto vil styrke statens styringsmuligheter. For øvrig skal staten gi forskrift for totalisatorspill, godkjenne vedtekter for Norsk Rikstoto, godkjenne låneopptak, fastsette statsavgift, fastsette spillerandeler, godkjenne spilleformer, godkjenne spilleregler, fastsette veterinær og spillkontroll samt overføringer til Norsk Hestesenter» (side 6 - 2. spalte 3. avsnitt).

Som en del av Ot. Prop. nr. 10 (1995 – 1996) inngår også en skisse til organisering av totalisatorspillet. I denne er det foreslått en styresammensetning slik den er i dag og en klar beskrivelse av oppgave og ansvarsfordeling mellom sport og spill.

Nå kan det sikkert argumenteres for at det har rent mye vann i havet de siste 25 årene, men realitetene når det gjelder rollefordeling mellom hestesport og spill er den samme i dag. Rollene og oppgavene til Stiftelsen Norsk Rikstoto er m.a.o. veldig forskjellig fra oppgavene i Norsk Tipping.

På denne bakgrunn, og ikke minst praktisk erfaring de siste 25 årene, skaper de endringer som er foreslått i den nye pengespilloven nødvendig detaljstyring også med hensyn til uklarhet i utøvende myndighet mellom departementet (KUD) og Lotteritilsynet.

Fra rapporten: Evaluering av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto organisering og praksis (Oslo Economics 15.06.18)

Videreføring av dagens enerettsmodell ligger til grunn for evalueringen, som derfor ikke tar opp spørsmålet om regulering av det norske pengespillmarkedet, sammenslåing av enerettsaktørenes virksomheter eller hvorvidt enerettsmodellen er egnet for å sikre kanalisering. Evalueringen tar for seg hvilke deler av enerettsaktørenes spillporteføljer og markedsføring som i større og mindre grad bidrar til måloppnåelse innenfor enerettsmodellen, og ikke spørsmålet om enerettsmodellen i seg selv bidrar til kanalisering.

Konklusjon: Norsk Tipping og Norsk Rikstoto opererer i dag uten et formalisert samarbeid, men med noe uformelt samarbeid. Samlingen av forvaltningsansvaret for pengespillpolitikk hos Kulturdepartementet medfører at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto i tiden fremover vil være samlet under samme departement når det gjelder regulering av pengespill, men Landbruks- og matdepartementet vil fortsatt være konsesjonsgiver til Norsk Rikstoto. Det kunne tenkes at dette åpner muligheter for økt samarbeid mellom enerettsaktørene, men hovedinntrykket fra intervjuene med enerettsaktørene er at dette ikke vil ha vesentlig betydning.

Samlet sett eksisterer det trolig et visst potensial for økt samarbeid mellom enerettsaktørene. Vurderingen er at dette særlig omfatter deler av ansvarlighetsarbeidet:

- Felles satsing på enkelte ansvarlighetsverktøy, for eksempel i form av tapsgrenser som samkjøres mellom enerettsaktørene
- Felles informasjonskampanjer om ansvarlig spill
- Felles satsing på forskning om spillavhengighet og spillproblemer
- Økt kunnskaps- og erfaringsdeling og informasjonsutveksling

«Det er rimelig å anta at Norsk Rikstoto sin evne til å tilby et konkurransedyktig utvalg av spill i vesentlig grad rammes av totalisatoravgiften, som beregnes ut fra bruttoomsetning. Et mulig tiltak for å bedre Norsk Rikstoto sin evne til å kanalisere, og samtidig sikre omsetning fra eksisterende kunder, kan derfor innebære å fjerne eller redusere denne avgiften» (Evaluering av Norsk Tipping og Norsk Rikstotos organisering og praksis – side 7 – 4. avsnitt).

Det er særlig naturlig at forskjeller i måten man beskatter spill harmoniseres, dersom ansvarlighetsregimet rundt pengespill i større grad skal være likt hos Norsk Tipping og Stiftelsen Norsk Rikstoto. Det bør også kunne være aktuelt å knytte totalisatoravgiften til nettoomsetning fremfor bruttoomsetning. Det vil kunne gi andre insentiver med hensyn til å øke tilbakebetalingsandelen i Stiftelsen Norsk Rikstoto sine spill, som igjen vil kunne styrke kanaliseringsevnen i spillene. En ny innretning av totalisatoravgiften vil også kunne styrke de økonomiske rammebetingelsene innenfor hestesporten mer generelt. Det kan igjen ha betydning for attraktiviteten i det å avle og trene hester til konkurranser. Et aktivt miljø for hestesport fremstår som en sentral forutsetning for kanaliseringspotensialet til Stiftelsen Norsk Rikstoto (Evaluering av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto organisering og praksis – side 7 – 4. avsnitt).

En utredning av et potensiale for økt samarbeid mellom enerettsaktørene om ansvarlig spill bør iverksettes. Å innføre og implementere et felles ansvarlighetsrammeverk på tvers av aktørene er trolig vanskelig i praksis, grunnet forskjeller i spillprodukter og kundegrupper.

Derfor er det trolig at et økt samarbeid om ansvarlighet bør innrettes mot enkelte ansvarlighetstiltak og ansvarlighetsområder som i mindre grad er direkte knyttet til spillenes egenskaper, og i større grad knyttet til å motvirke omfanget av spillproblemer blant kundene generelt sett. Dette gjelder:

- Samarbeid om felles utestengelse av kunder som har nådd sin tapsgrense hos en av enerettsaktørene
- Mer samarbeid om bruk og utvikling av tiltak som oppsøker og bevisstgjør risikospillere og problemspillere på tapene deres
- Økt samarbeid rundt deltakelse i forskningsprosjekter, med bidrag av kundedata til dette formålet