

1. HØRINGSSVAR: FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSKRIFTER PÅ FRIVILLIGHETS- OG IDRETTSFELTET SOM FØLGE AV NY PENGESPILLOV

1.1 Formålet med NBOs høringssvar

Norsk Bransjeforening for Onlinespill (NBO) ønsker med dette å inngi høringssvar til Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) sitt forslag til endringer i forskrifter på frivillighets- og idrettsfeltet som følge av ny pengespillov.

NBO jobber for innføringen av en norsk lisensmodell, der ansvarlige pengespillaktører kan få tillatelse til å tilby pengespill i Norge mot å følge norske myndigheters krav til å ha et ansvarlig pengespilltilbud. NBO har som formål å synliggjøre at norske myndigheter, gjennom en lisensmodell, kan underlegge en andel av det globale pengespillmarkedet norsk regulering. I dag kan nordmenn fritt oppsøke utenlandske pengespilltilbydere som tilbyr pengespill i andre land, fremfor å spille hos de norske enerettsaktørene. Ved å invitere de utenlandske aktørene inn i det nasjonale markedet og stille krav til disse som lisenshavere, vil flere nordmenn velge å bli i det norske markedet. På denne måten vil hensynet til å forebygge spillavhengighet i større grad ivaretas, og norske myndigheter vil sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte. NBOs medlemmer er Betsson Group, Kindred Group, ComeOn Group, LeoVegas MG Group og Coolbet.

Norge og Finland er de eneste europeiske landene som har valgt å opprettholde enerettsmodeller. Overgangen fra enerettsmodeller til lisensmodeller har gjennomgående vært vellykket i europeiske land. Dette gjelder særlig i våre naboland Sverige og Danmark. Svenske myndigheter har uttrykkelig konkludert at spillmarkedet fungerer bedre under en lisensmodell enn det gjorde under det tidligere monopolet, og fremhever den økte kontrollen over spillmarkedet som den viktigste effekten av omreguleringen.¹ Tilsvarende erfaringer rapporteres fra Danmark, der det også trekkes frem at danske myndigheter har fått en langt større grad av kontroll med spillmarkedet etter innføringen av en lisensmodell.² Samtidig har begge land dokumentert at verken omfanget av spillproblemer eller spillforbruket i befolkningen har økt etter innføringen av lisensmodeller.³

Formålet med dette høringssvaret er å synliggjøre at norske myndigheter har gjort seg avhengig av inntekter fra pengespill, og at dette virker imot hensynet til å forebygge spillavhengighet (punkt 2.2). I tillegg vil det kritiseres at KUD ikke har foretatt en vurdering av om fordelingen av Norsk Tippings overskudd utgjør statsstøtte og foreslått oppfølgings- og kontrollbestemmelser for å sikre at det ikke utbetales ulovlig statsstøtte (punkt 2.3).

¹ Se det svenske Statskontorets rapport "Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Sluttrapport (2022:5)"

² Se den danske Spillmyndighedens rapport "Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005-2016"

³ Se rapportene som nevnt ovenfor

1.2 Finansiering av veldedige og allmenntilgittige formål

Overskuddet som genereres fra pengespill i Norge er med på å finansiere idrett og kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Finansiering av veldedige og allmenntilgittige formål er ikke et legitimt hensyn som kan begrunne enerettsmodellen, det kan kun være en gunstig sidevirkning.⁴ Likevel er hensynet til å finansiere veldedig og allmenntilgittige formål en sentral og eksplisitt uttalt begrunnelse for innføringen og opprettholdelsen av den norske enerettsmodellen. Finansieringshensynene er tydelig fremhevet i høringsnotatet til forslaget til endringer i forskrifter på frivillighets- og idrettsfeltet. På side 8 legges det til grunn at "[e]t utgangspunkt for pengespillovgivningen er at overskudd fra pengespill skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål, jf. ny pengespillov § 1 om formål og virkeområde."

Hvert år deles det ut milliarder av overskuddet som genereres av det norske pengespilltilbudet til veldedige og allmenntilgittige formål. Fra politisk hold er det ved gjentatte anledninger understreket at pengespillreguleringen skal sikre at finansieringen av idrett, kultur og frivillighet, og at dette må trumfe den internasjonale kommersielle spillindustrien.⁵ Når store deler av idretts- og kulturtilbudet i Norge finansieres på denne måten, skapes det en avhengighet mellom staten og pengespilloverskuddet, og mellom formålmottakerne og pengespilloverskuddet. Dersom disse inntektene hadde forsvunnet, ville staten måtte velge mellom å legge ned idretts- og kulturtilbud, eller tildele disse midlene over statsbudsjettet slik det ellers gjøres.

I tillegg medfører avhengighetsforholdet at eventuelle reduksjoner i pengespillinntekten får uønskede, negative konsekvenser. Staten har et sterkt insentiv til å maksimere pengespillinntektene, og slik Kulturdepartementet selv fremhever: "[d]et er også et hensyn i pengespillpolitikken å legge til rette for at inntekter fra pengespill kommer gode formål til gode. Norsk Tipping AS legger vekt på å drive effektivt for at mest mulig av selskapets inntekter skal komme samfunnet til gode. Dette vektlegger også departementet i eierstyringen av Norsk Tipping AS."⁶

Til sammenligning går også inntektene fra den finske enerettsaktøren Veikkaus Oy direkte til finansieringen til allmenntilgittig virksomhet, særlig idretts- og kulturformål. Finske myndigheter har imidlertid foreslått en ny lov som innebærer at pengespillinntektene i fremtiden skal gå til statsbudsjettet, uten at pengene øremerkes allmenntilgittige formål. Formålet er å få slutt på den finansielle og budsjettmessige avhengigheten av pengespilloverskuddet, og å styrke forebyggingen av spillavhengighet.⁷ Det vises til at øremerking av enerettsaktørens overskudd fører med seg interessekonflikt, og det legges til grunn at den foreslåtte endringen i finansieringsmodellen bedre og mer effektivt kan forebygge spillavhengighet.⁸ I tillegg uttales det at avhengigheten av inntektene fra Veikkaus Oy under den gjeldende finske reguleringen, øker pengespillaktiviteten, og

⁴ Se eksempelvis sak C-212/08, *Zeturf* avsnitt 52

⁵ Se eksempelvis debatten fra vedtakelsen av den nye pengespilloven: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2021-2022/refs-202122-03-01?m=5>

⁶ Se Prop. 1 S (2022-2023), forslag til statsbudsjetts. 158

⁷ Se Draft Government proposal to Parliament to amend the Lotteries Act, Notification Number: 2022/451/FIN, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2022&num=451>, s. 25

⁸ Se den finske notifiseringen, s. 21 og 28

dermed motvirker hensynet til å forebygge spillavhengighet.⁹ Derfor trekkes det frem at man har villet sørge for at inntektene i fremtiden er i overensstemmelse med EU-domstolens praksis om ikke å være den reelle begrunnelsen for den restriktive pengespillreguleringen, men kun en gunstig sidevirkning.¹⁰

Den foreslåtte finske lovendringen og dens begrunnelse, illustrerer problemene ved at staten har gjort seg avhengig av inntekter fra pengespill. Det at norske myndigheter har gjort seg avhengig av inntekter fra pengespill virker imot hensynet til å forebygge spillavhengighet. I tillegg viser det at den reelle begrunnelsen for Norges restriktive pengespillregulering er finansiering av veldedig og allmennyttig virksomhet. NBO ønsker derfor å benytte anledningen til å oppfordre norske myndigheter til å revurdere dagens finansieringsmodell. Samtidig minnes det om at hensynet til å finansiere idrett, kultur og frivillighet også kan ivaretas gjennom en lisensmodell.

1.3 Fordelingen av Norsk Tippings overskudd kan utgjøre ulovlig statsstøtte

Ved fordelingen av Norsk Tippings overskudd må statsstøtteregelveverket hensyntas. Dette legges også til grunn av finske myndigheter for fordelingen av enerettsaktørens overskudd.¹¹ Det er staten som er pliktsubjektet etter EØS-avtalen, og som har ansvar for at støtte gis i tråd med statsstøtteregelveverket. Det er derfor kritikkverdig at KUD i høringsnotatet ikke har foretatt en vurdering av om tildeling av midler fra Norsk Tippings overskudd kan utgjøre statsstøtte, og heller ikke foreslått oppfølgings- og kontrollbestemmelser for å sikre at det ikke utbetales ulovlig statsstøtte.

Til sammenligning foreslås det forskriftsfestet bestemmelser som skal sikre at midler som utbetales går til det godkjente formålet, samt bestemmelser knyttet til oppfølging og eventuell tilbakebetaling av midler som ikke går til godkjente formål. Tilsvarende er det for visse organisasjoner som ønsker å motta overskudd fra pengespill, foreslått krav om kunne dokumentere alle inntekter og utgifter og årlig sende sine regnskapsopplysninger til Lotteritilsynet, der det redegjøres for hvordan overskudd fra pengespill er benyttet¹².

EØS-avtalen oppstiller et generelt forbud mot utbetaling av statsstøtte.¹³ For at noe skal regnes som statsstøtte må seks vilkår være oppfylt. For det første må støtten komme fra statsmidler og må kunne tilregnes staten. For det andre må den innebære en begunstigelse for mottakeren, og for det tredje må den være selektiv. For det fjerde må støttemottakeren være et foretak. For det femte må støtten være egnet til å vri på konkurransen i markedet, og for det sjette må konkurransevriddningen ha en grenseoverskridende virkning i EØS.

I det følgende vil det gjennom en kort og overordnet drøftelse, begrunnes at Norsk Tippings overskudd *kan* utgjøre ulovlig statsstøtte.

For det første fordeles overskuddet til Norsk Tippings på grunnlag av offentligrettslige regler som gir myndighetene avgjørende innflytelse på bruken, og er derfor å anse som

⁹ Se den finske notifikeringen, s. 22 og 28

¹⁰ Se den finske notifikeringen, s. 20, 28 og 43

¹¹ Se den finske notifikeringen, s. 20

¹² Se pengespillforskriften § 38

¹³ Se EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1

statsmidler.¹⁴ Gjennom gjeldende forskrifter, og i forskriftene som foreslås innført i høringsnotatet, er fordelingen av Norsk Tippings overskudd utførlig regulert, og midlene kan derfor tilregnes staten. Det er grunn til å tro at det samme gjelder for grasrotandelen, hvor staten utøver kontroll over fordelingen av midler gjennom forskrifter som er utarbeidet av staten.

For det andre overfører Norsk Tipping midler til formålsmottakerne, uten en forventning om å få noe tilbake.¹⁵ Dette innebærer en begunstiging. For det tredje er støtten som tildeles selektiv, ettersom den tildeles en avgrenset krets med mottakerorganisasjoner. Tilsvarende gjelder for grasrotandelen, da det kun er en utvalgt krets av organisasjoner som mottar støtten.

For det fjerde vil støttemottakeren regnes som et foretak, forutsatt at vedkommende mottaker utfører økonomisk aktivitet på et marked.¹⁶ Enhver aktivitet som består i å levere varer eller tjenester i et marked er å regne som økonomisk aktivitet.¹⁷ Dersom et foretak både utfører økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, anses mottakeren som et foretak for den økonomiske delen av virksomheten.¹⁸ I så fall må det sørges for at penger som er bevilget til den ikke-økonomiske aktiviteten, ikke benyttes til den kommersielle delen av virksomheten. Dette kan for eksempel sikres gjennom krav til separate regnskapssystemer.¹⁹ Blant mottakerne av Norsk Tippings overskudd, er det sannsynlig at det finnes virksomheter som utfører både økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet. Et eksempel i den forbindelse er idrettsklubber, ettersom disse gjerne utføre begge formene for aktivitet. Utleie av lokaler, salg av kampbilletter og spillersalg i et større marked, er alle eksempler på økonomiske aktiviteter. Derfor er det nødvendig at staten, før det utbetales statsstøtte, foretar en konkret vurdering av om den enkelte mottakeren av Norsk Tippings overskudd er et foretak som utøver en økonomisk aktivitet, ved å levere varer eller tjenester i et marked. I tillegg synliggjør dette behovet for bestemmelser om oppfølging og kontroll av at utbetalte midler ikke benyttes til finansiering av støttemottakerens utførelse av økonomiske aktiviteter.

For det femte er støtten i utgangspunktet egnet til å vri konkurransen i markedet, dersom det gis en økonomisk fordel til et foretak som opererer i et marked hvor det eksisterer eller burde eksistere konkurranse.²⁰

For det sjette må den konkurransevidende effekten av støtten ha et grenseoverskridende element, slik at konkurransen mellom EØS-stater trues. Dette vilkåret vil stort sett være oppfylt der støttemottakeren tilbyr varer eller tjenester i konkurranse med utenlandske selskaper, eller er egnet til å tiltrekke kunder fra utlandet.²¹ Det nevnes at disse vilkårene har vært ansett oppfylt for alt fra lokale klatreklubber,²² til fotballklubber som er aktive i internasjonale ligaer.²³ Dette underbygger behovet for at staten foretar konkrete vurderinger av den konkurransevidende effekten utbetaling av støtte har for de enkelte

¹⁴ Se Nærings- og fiskeridepartementet sin Veileder om offentlig støtte, 2019, s. 41 og ESAs vedtak i sak 492/09/COL

¹⁵ Jf. pengespilloven §§ 12 og 13 og tilhørende forslag til forskrifter

¹⁶ Se eksempelvis EU-domstolens forenede saker C-180/98 til C-184/98 *Pavlov* avsnitt 74 og 75

¹⁷ Se eksempelvis EU-domstolens sak C-41/90 *Hoefner*

¹⁸ Se eksempelvis ESA i vedtak 91/13/COL *Analysesenteret i Trondheim*

¹⁹ Se eksempelvis ESA i vedtak 469/15/COL *Innovasjon Norge*

²⁰ Se eksempelvis EU-domstolen sak C-280/00 *Altmark* avsnitt 78-79 og 92.

²¹ Se eksempelvis ESA i vedtak 013/18/COL *Tromsø klatresenter*

²² Se saken som nevnt i fotnote 13

²³ Se eksempelvis EU-kommisjonen i vedtak SA.29769

støttemottakerne, og i tillegg vedtar oppfølgings- og kontrollbestemmelser for å forhindre ulovlig utbetaling av statsstøtte, før støtten utbetales.

Formålet med denne gjennomgangen er å synliggjøre at støttemottakere under hver av de foreslåtte forskriftene i prinsippet kan være foretak som driver økonomisk aktivitet i et konkurranseutsatt marked, slik at statsstøtteregelverket må følges. Det er staten som er pliktsubjekt etter statsstøtteregelverket, og det er kritikkverdig at det ikke gjøres en fullstendig vurdering av hvilke virksomheter som vil rammes, og at det heller ikke foreslås bestemmelser som forhindrer at ulovlig statsstøtte blir utbetalt. NBO ønsker derfor å benytte anledningen til å oppfordre norske myndigheter til å revurdere dagens finansieringsmodell.

Med vennlig hilsen



Carl Fredrik Stenstrøm
Generalsekretær NBO