



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 7

(2006–2007)

Om lov om endringer i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (avgift til tiltak mot pengespillproblemer)

*Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 24. november 2006,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I denne proposisjonen fremmer Kultur- og kirkedepartementet forslag om endringer i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier § 3. Endringen går ut på å innføre hjemmel for å kunne innkreve en sektoravgift til finansiering av tiltak som kan forebygge og redusere pengespillproblemer i befolkningen. Sektoravgiften skal kun innkreves for oppstilte gevinstautomater i inntektsåret 2007.

Videre orienterer departementet om at en tar sikte på at den vedtatte opphevelsen av § 10 i lotteriloven settes i kraft fra 1. juli 2007, noe som vil innebære at eksisterende gevinstautomater ikke kan stå oppstilt fra denne datoen.

2 Gjeldende rett og bakgrunnen for lovforslaget

Gevinstautomater reguleres i første rekke av lotteriloven, forskrift 22. september 2000 nr. 960 om oppstillingstillatelser for gevinstautomater og underholdningsautomater, forskrift 21. desember 2000 nr. 1366 om lotteritilsynet og lotteriregisteret med mer og forskrift 18. mai 2004 nr. 774 om typegodkjenning av gevinstautomater.

Drift av gevinstautomater krever ulike typer tillatelser. Tillatelse til å avholde lotteri gjennom

bruk av gevinstautomater kan kun gis til organisasjoner eller foreninger som ivaretar humanitære eller samfunnsnyttige formål og som er godkjent for denne typen lotteri av Lotteri- og stiftelsestilsynet, jf lotteriloven §§ 6 og 10. Videre må organisasjonen eller foreningen ha oppstillingstillatelse fra politiet for den enkelte automatoppstilling, jf § 10. Organisasjoner og foreninger som ikke ønsker å drive automatene sine selv, kan kun overlate driften til entreprenører som er autorisert, jf lotteriloven § 4 c. I tillegg må innehaveren av lokalet der gevinstautomaten står oppstilt være autorisert. Automateieren eller entreprenøren må betale et gebyr til Lotteri- og stiftelsestilsynet for hvert påbegynt år automaten står oppstilt, jf lotteriregisterforskriften § 4-3. Gebyret går til dekning av Lotteri- og stiftelsestilsynets tilsynsvirksomhet på lotteriområdet.

En befolkningsundersøkelse utført av Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) i 2002 viste at rundt 50 000 personer har pengespillproblemer. Denne og andre spilleproblemundersøkelser var en del av grunnlaget for at Stortinget i 2003 vedtok den såkalte automatreformen, om at eksisterende gevinstautomater skulle fjernes fra markedet, jf. lov 29. august 2003 nr. 90 om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen. Reformen skulle bidra til å begrense og redusere omfanget av pengespillproblemer i befolkningen. Samtidig

skulle framveksten av et ulovlig automatmarked forebygges og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som hadde hatt automatinntekter, skulle sikres en viss kompensasjon. Eksisterende gevinstautomater skulle derfor erstattes av et halvert antall automater drevet av Norsk Tipping, utplassert på bedre kontrollerte oppstillingsplasser, ha en langt lavere omsetning og med mulighet for en mer direkte og effektiv kontroll med spillavvikling og spillutvikling. Lovteknisk ble endringene gjennomført ved at hjemmelen for oppstillingstillatelser for gevinstautomater i lotteriloven § 10 ble opphevet. Samtidig ble det innført en hjemmel i § 1 i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v., som åpnet for at Norsk Tipping kan avholde lotterispill ved bruk av utbetalingsautomater.

Automatentreprenørene saksøkte staten med påstand om at denne nye reguleringen var i strid med EØS-avtalen. I Borgarting lagmannsretts dom av 26. august 2005 fikk staten medhold i at automatreformen ikke var i strid med Norges EØS-rettslige forpliktelser. Høyesterett skulle ha behandlet en anke på lagmannsrettens dom i januar 2006. EFTAs overvåkingsorgan, ESA, kunngjorde imidlertid i november 2005 at de ville ta ut et traktatbruddssøksmål for EFTA-domstolen mot Norge, fordi overvåkingsorganet mener automatreformen er i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Høyesterett valgte etter dette å utsette sin behandling av anken til etter at EFTA-domstolens avgjørelse foreligger. EFTA-domstolen hadde muntlig høring saken 8. november 2006. Departementet forventer at en avgjørelse fra EFTA-domstolen kan foreligge i første halvdel av 2007.

De rettslige tvistene om automatreformen har forhindret at staten kan iverksette de tiltakene Stortinget vedtok i 2003. De pengespillproblemene dagens gevinstautomater bidrar til må likevel forebygges og reduseres. I handlingsplanen mot pengespillproblemer fra april 2005 er det vedtatt en rekke tiltak som skal forebygge og redusere pengespillproblemene i befolkningen. Planen tar sikte på å styrke forskning, informasjon, forebygging og behandling i forhold til spilleavhengighet. Regjeringen avsetter hvert år inntil 0,5 prosent av Norsk Tippings overskudd til disse tiltakene. I 2006 utgjør dette 12 mill. kr. Midlene går blant annet til å utvikle kurs og informasjon til yrkesgrupper i skole-, arbeids-, sosial- og helse-sektorene som i en tidlig fase kommer i kontakt med problemspillere. Sosialektoren skal også bli bedre i stand til å gi økonomiske råd til personer med spillegjeldproblemer. Behandlingstilbudet

for personer med pengespillproblemer skal også styrkes gjennom kompetansehevende tiltak for behandlingspersonell. Videre går midlene til de støttetilbud som er lettest tilgjengelig, nemlig frivillige støttegrupper og kontakttelefonen for spilleavhengige (Hjelpelinjen). I mai i år iverksatte Lotteri- og stiftelsestilsynet en treårig holdningskampanje for å forebygge pengespillproblemer som et ledd i iverksettingen av handlingsplanen.

Departementet ønsker gjennom det foreliggende lovforslaget om en sektoravgift å styrke tiltak som kan forebygge og redusere pengespillproblemer.

Uansett utfallet av EFTA-domstolens behandling av saken, tar departementet sikte på å iverksette den vedtatte opphevelsen av lotteriloven § 10 med virkning fra 1. juli 2007. Opphevelsen av lotteriloven § 10 vil fjerne hjemmelen for oppstilling av dagens gevinstautomater. Eksisterende oppstillingstillatelser vil derfor ikke bli gitt lenger varighet enn til 30. juni 2007.

3 Høring av forslaget om en avgift til tiltak mot pengespillproblemer

Kultur- og kirke departementet sendte 21. august 2006 på høring ulike forslag til endringer av reguleringen for gevinstautomater, inkludert et forslag om å innføre en sektoravgift for gevinstautomater til støtte for tiltak som kan forebygge og redusere pengespillproblemer i befolkningen. Etter departementets forslag skulle avgiften kunne innkreves også for 2006 og beløpe seg til kr 1 000 per automat.

Forslaget ble sendt til 101 høringsinstanser med høringsfrist 10. oktober 2006.

Adressater for høringsbrevet av 21. august 2006 var:

Offentlige organer:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Barne- og likestillingsdepartementet
Barneombudet
Brønnøysundregistrene
Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justisdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Nærings- og handelsdepartementet
Politidirektoratet
Riksrevisjonen
Sosial- og helsedirektoratet
Statens innkrevingsentral
Øst-norsk kompetansesenter

Ideelle organisasjoner:

Bellona
Care Norge
De Ti Humanitære AS
Den Norske Kreftforening
Den norske sjømannsmisjon
Flyktningerådet
Frivillighet Norge
Handicappede barns foreldreforening
Juvente
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
Landsforeningen for kvinner med bekken-
løsning
Landsforeningen for polioskadde
Landsforeningen for støtte ved krybbedød
Landsforeningen for trafikkskadde
Motorførernes avholdsforbund
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Norges Astma- og allergiforbund
Norges Automobilforbund
Norges Bokseforbund
Norges Blindeforbund
Norges Bordtennisforbund
Norges Bryteforbund
Norges Bygdeungdomslag
Norges Døve-Ungdomsforbund
Norges Fotballforbund
Norges Friidrettsforbund
Norges Handicapforbund
Norges Håndballforbund
Norges Idrettsforbund
Norges Ishockeyforbund
Norges KFUK-KFUM
Norges Klatreforbund
Norges Miljøvernforbund
Norges Naturvernforbund
Norges Røde Kors
Norges Seilerforbund
Norges Skiforbund
Norges Svømmeforbund
Norges Volleyballforbund
Norsk Dysleksiforbund
Norsk Folkehjelp
Norsk forbund for psykisk utviklingshem-
mede
Norsk Foreldrelag for funksjonshemmede
Norsk Organisasjon for Asylsøkere
Norsk Psoriasisforbund
Norsk Revmatikerforbund
Norske kvinners sanitetsforening
Orienteringsforbundet
Oslo Idrettskrets
Redd Barna
Redningsselskapet

Regnskogsfondet
Rådet for barn og familie
Rådet for psykisk helse
SOS Rasisme
Stiftelsen Fadderbarnas Fremtid
Stiftelsen helse og rehabilitering
Stiftelsen Sofielund
Stiftelsen SOS barnebyer Norge
Ungdom mot narkotika
Voksne for barn

Lotterientreprenører:

Bingo- og Lotteriforbundet
Holland Bingo
Norsk Automatbransjeforening (NOAF)
Norsk Cirkus- og tivolforening
Norsk lokalradioforbund
Norsk Lotteridrift AS
Tippekommisjonærenes landsforening
Norske Spill AS
Ringens Forlag AS
SUNHA

Andre:

Actis
Anonyme Gamblere
Det Norske Travelskap
Grimmi Consult
Handels- og servicenæringens hovedorganisa-
sjon
Innsamlingskontrollen i Norge
Landsforeningen mot spilleavhengighet
Norsk Forening for pengespillproblematikk
Norsk Rikstoto
Norsk Tipping AS
Norsk Jockeyklubb
Norsk Hestesenter
Norske Trekningslister
NHO
Pårørende til Spilleavhengige

Følgende 34 høringsinstanser har avgitt uttalelse:

Offentlige organer:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Barne- og likestillingsdepartementet
Barneombudet
Brønnøysundregistrene
Finansdepartementet
Gjerstad kommune
Helse- og omsorgsdepartementet
Hemne kommune
Justisdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Lotteri- og stiftelsestilsynet

Nærings- og handelsdepartementet
Politidirektoratet
Sosial- og helsedirektoratet
Østnorsk Kompetansesenter

Ideelle organisasjoner:

Motorførernes avholdsforening
Norges Automobilforbund
Norges Idrettsforbund og Olympiske komité (NIF)
10H på vegne av:
Norges Handikapforbund (10H)
Nasjonalforeningen for Folkehelsen (10H)
Kreftforeningen (10H)
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (10H)
Norges Blindeforbund (10H)
Flyktningehjelpen (10H)
Norsk Folkehjelp (10H)
Norges Røde Kors (10H)
Redd Barna (10H)
Redningsselskapet (10H)

Lotterientreprenører:

Bingo- og Lotteriforbundet
Casino Automater
Norsk Lotteri og Automatbransjeforbund (NOAF)
Norsk Lotteridrift
Norske spill
Wingames

Andre:

Actis
Game-Over
Grimmi Consult
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
Innsamlingskontrollen
NHO
Norsk forening for pengespillproblematikk
Norsk Tipping
Pårørende til spilleavhengige

Ingen av høringsinstansene var i mot innføringen av en sektoravgift, men enkelte viste til at avgiftsnivået måtte sees i sammenheng med om den foreslåtte endringen i fordelingsnøkkelen for automatoverskudd ble gjennomført og med den inntektsnedgangen som seddelforbudet for gevinstautomater og andre tiltak har medført.

Norske Spill uttalte følgende om forslaget til sektoravgift:

«Det er urimelig at Norsk Tipping skal dekke alle midler til forebyggende virksomhet mot spillavhengighet. Det vil likeledes være urimelig om automatbransjen skal bære en uforholdsmessig stor andel av kostnadene til dette tiltaket.

Norsk Tipping betaler i dag ca 0,3 % av sin netto omsetning til forebyggende tiltak. Vi foreslår at det betales en tilsvarende avgift for gevinstautomater. Da det må påregnes en halvering av inntektene etter at seddelforbudet ble innført, vil vi anta at det bør betales ca 8 millioner fra automatene. Fordelt på den enkelte automat snakker vi da om ca kr 500,- pr automat.»

Pårørende til spilleavhengige uttalte følgende til forslaget:

«Dette er et tiltak vi er svært fornøyd med, selv om vi mener at avgiften som er foreslått er noe lav, den burde settes til minimum 1500 kr. Det bør øremerkes en større andel til de frivillige organisasjonene innen feltet spilleavhengighet fordi vi ser at det som settes av i dag er et betydelig lite beløp. Det bidrar til at de frivillige organisasjonene ikke kan drive med forebygging og informasjon i den grad det er ønskelig.»

Om gjennomføringen av forslaget uttalte Lotteri- og stiftelsestilsynet at sektorgebyret kun bør innkreves for oppstillingstillatelser som er i drift, slik praksis er for innkreving av oppstillingsgebyr for gevinstautomater. Om faktureringsgrunnlaget for 2006 uttalte tilsynet følgende:

«Det må fremgå av forskriften hva som skal danne grunnlaget for sektoravgift for 2006. På bakgrunn av endringer som er gjort i regelverket inneværende år, samt endringer som er foreslått, er det grunn til å tro at politiet vil motta en økning i meldinger om sletting av oppstillingstillatelser fram mot årsskiftet. For å unngå tvil og større mengder klagesaker om grunnlaget for 2006, foreslår Lotteri- og stiftelsestilsynet at gyldige oppstillingstillatelser pr. 31.12.2006 danner grunnlag for fakturering av sektorgebyr for 2006.»

Politidirektoratet viste til liknende problemer knyttet til innkreving av avgift for oppstillingstillatelser som er endret eller avvirket i løpet av 2006.

Norsk Lotteridrift foreslo i sin høringsuttalelse at sektoravgiften ble

«...øremerket forskning på årsakssammenhenger, behandling og oppfølging/måling av

hvilke reguleringer som vil ha størst effekt i forhold til å ivareta de som har pengespillproblemer på en best mulig måte.»

4 Departementets vurdering

4.1 Avgift til tiltak mot pengespillproblemer

Departementet viser til at ingen høringsinstanser har gått i mot at det innføres en sektoravgift for gevinstautomater, øremerket tiltak som skal forebygge og redusere pengespillproblemer i befolkningen. Departementet er av den oppfatning at ikke bare overskuddet fra Norsk Tipping, men også gevinstautomatbransjens inntekter, skal bidra til å realisere slike tiltak. Tall fra Hjelpelinen for spilleavhengige tyder på at hoveddelen av dem som tar kontakt oppgir automatspill som sitt hovedproblem. Det er derfor gode grunner for å innføre en ordning der inntekter fra automatene også bidrar til å finansiere forebyggende og behandlende tiltak, siden denne formen for spill forårsaker mest pengespillproblemer.

Tiltaket foreslås gjennomført ved en sektoravgift på alle gevinstautomater som omfattes av § 4-3 i forskrift 21. desember 2000 nr. 1366. Avgiften vil komme i tillegg til oppstillingsgebyret etter § 4-3 i forskrift 21. desember 2000 nr. 1366. De nærmere bestemmelsene om nivået på avgiften og innkrevingen av den vil bli fastsatt i forskrift til lotteriloven. Departementet vil legge opp til at avgiften settes til kr 1 000,- per gevinstautomat og at avgiften kun vil bli innkrevd for automater som står oppstilt i 2007. Basert på dagens antall automater vil sektoravgiften gi et tilskudd til tiltak mot pengespillproblemer på omlag 15 mill. kr. Innkrevingen av avgiften vil skje i forbindelse med innkrevingen av oppstillingsgebyret.

Inntektene fra sektoravgiften kan brukes til tiltak som er omtalt i handlingsplanen mot pengespillproblemer. Også andre tiltak som klart vil ha en forebyggende eller reduserende effekt for utviklingen av pengespillproblemer i befolkningen skal kunne støttes av inntektene fra avgiften. I forbindelse med avvikling av dagens automater innen 30 juni 2007 bør avgiften også kunne inngå som en del av finansieringen ved eventuell destruksjon av de automater som avvikles. Avviklingen av dagens automater innen 30 juni 2007 vil innebære at avgiften kun innkreves for 2007.

4.2 Opphevelsen av lotteriloven § 10

Ved behandlingen av Innst. O. nr. 124 (2002-2003)

om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen vedtok Stortinget at lotteriloven § 10 skulle oppheves, jf lov 29. august 2003 nr. 90. Opphevelsen av § 10 trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Opphevelse av § 10 innebærer at det ikke kan gis nye tillatelser til oppstilling av gevinstautomater før en eventuell ny hjemmel for slik automatdrift er vedtatt av Stortinget. Stortingets forutsetning ved vedtakelsen av lovendringen var at opphevelsen av § 10 skulle sammenfalle med ikrafttreddelsen av den nye bestemmelsen i lotteriloven § 15 om enerett for Norsk Tipping til drift av gevinstautomater.

Ikrafttreddelsen av endringsbestemmelsene i lov 29 august 2003 nr 90 har blitt utsatt i påvente av de rettslige avklaringene av om innføringen av en enerett for Norsk Tipping til drift av gevinstautomater er i samsvar med Norges EØS-rettslige forpliktelser, jf. omtalen under pkt. 2. EFTA-domstolen vil ventelig i første del av 2007 ta stilling til de EØS-rettslige sidene ved automatreformen etter at EFTAs overvåkingsorgan fremmet et traktatbruddsøksmål mot Norge for domstolen. For å få brakt til opphør de store pengespillproblemer som dagens gevinstautomater bidrar til, legges det opp til, uavhengig av utfallet av EFTA-domstolens behandling, at opphevelsen av lotteriloven § 10 settes i kraft fra 1. juli 2007. Dette vil fjerne hjemmelen for dagens utplassering av gevinstautomater.

Dersom EFTA-domstolen konkluderer med at innføringen av enerettsmodellen er i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen vil imidlertid den vedtatte endringen i lotteriloven § 15 om Norsk Tippings enerett til drift av gevinstautomater ikke kunne settes i kraft. Departementet vil da komme tilbake til Stortinget med en vurdering av om det bør utarbeides et nytt regelverk for drift av gevinstautomater i Norge.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføringen av en sektoravgift for gevinstautomater vil påføre automatentreprenører eller automateiere en ekstrautgift. Departementet legger foreløpig opp til at avgiften vil bli satt til kr. 1 000 per oppstillingstillatelse som er benyttet i 2007. Det vil gi en inntekt på omlag 15 mill. kroner basert på dagens antall oppstilte automater.

For det offentlige vil innføringen av sektoravgiften føre til visse administrasjonsoppgaver for Lotteri- og stiftelsestilsynet, som vil ha ansvaret

for å innkreve avgiften. Departementet legger til grunn at innkrevingen kan samordnes med innkrevingen av andre avgifter og gebyrer fra automa-
tbran- sjen og utføres innenfor gjeldende virk-
somhetsrammer for tilsynet.

Kultur- og kirke- departementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (avgift til tiltak mot pengespillproblemer).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (avgift til tiltak mot pengespillproblemer) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (avgift til tiltak mot pengespillproblemer)

I

I lov 24. februar 1995 nr 11 om lotterier m.v. skal § 3 annet ledd nytt tredje punktum lyde:

Departementet kan ved forskrift bestemme at det skal betales en årlig avgift for gevinstautomater til dekning av utgifter til tiltak mot pengespillproblemer.

II

Loven her gjelder fra den tid Kongen fastsetter.

