



DET KONGELIGE  
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

JUSTISDEPARTEMENTET	
02 NOV 2007	
SAKSNR.:	200705911
AVD/KONT/BEH:	LOV/ED/MHG
DOK.NR. 86	ARKIVKODE:

Justis- og politidepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres ref  
200705911 EO

Vår ref  
2007/04257 KU/KU3 KSR:est

Dato  
31.10.2007

### Høringsvar fra KKD - forskrift til den nye offentlighetsloven (offentleglova)

Vi viser til brev av 4. september 2007 fra Justis- og politidepartementet angående ovennevnte. Kultur- og kirke departementet har sendt høringsnotatet videre til en rekke underliggende institusjoner, jf. vedlagt liste. ABM-utviklings høringsvar følger vedlagt.

#### *1. Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design*

Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design nevnes i høringsnotatets punkt 2.1.1 som et eksempel på et rettssubjekt som ikke vil omfattes av loven, mens det i punkt 2.1.4 foreslås at denne institusjonen *skal* omfattes av loven. Kultur- og kirke departementet legger til grunn at Nasjonalmuseet skal omfattes av loven etter forskriftshjemmelen i offentlighetslovens § 2 andre ledd tredje punktum.

#### *2. Arkiv*

I deler av ABM-sektoren – ikke minst i museene – brukes i mange sammenhenger en bredere definisjon av termen "arkiv" enn den forvaltningsrettslige. Vi legger til grunn at loven gjelder for arkiv over den administrative virksomheten i institusjonen og ikke samlinger av ymse slag, eksempelvis materiale samlet inn som ledd i et faglig dokumentasjonsprosjekt eller som grunnlag for forskning etc.

#### *3. Norsk Tipping*

I høringsnotatet holder Justisdepartementet det åpent om Norsk Tipping skal unntas fra den nye offentlighetsloven eller ikke. Kultur- og kirke departementet har i tidligere uttalelser av 5. mai 2005 og 15. august 2007 vist til at virksomheten til Norsk Tipping hovedsakelig er av forretningsmessig karakter og derfor bør unntas fra loven på linje med annen statlig forretningsmessig virksomhet, som Gassco AS og Petoro AS.

Postadresse  
Postboks 8030 Dep  
0030 Oslo

Kontoradresse  
Akersg. 59

Telefon - sentralbord  
22 24 90 90  
Org. nr.  
972 417 866

Kulturavdelingen  
Telefaks  
22 24 80 38

Saksbehandler  
Kristin Solbjør Folstad  
22 24 78 32

Selv om Norsk Tipping tjener som virkemiddel i den statlige pengespillpolitikken gjennom offentlig styring og kontroll av selskapets pengespilltilbud og kanalisering av spillelyst til forsvarlige spill, er selskapets iverksetting av sin oppgave klart forretningsmessig. Selskapet opererer i et forretningsmessig marked når det skal etablere kundeforhold, inngå nødvendige kontrakter med leverandører og kommisjonærer, utvikle spillkonsepter m.v. Deler av utviklingsarbeidet som skjer i selskapet og i samarbeid med leverandører, gjelder også beskyttede immaterielle rettigheter. Muligheten for å opprettholde sin markedsmessige posisjon, er en forutsetning for at selskapet skal oppfylle oppgaven Stortinget har pålagt selskapet. Omsetningstall for det norske pengespillmarkedet kan illustrere hvilken konkurransesituasjon Norsk Tipping er i, til tross for sin nasjonale enerett for formidling av enkelte pengespill. I 2006 var brutto omsetning i det norske lovlige pengespillmarkedet 38 milliarder kroner. I tillegg kommer en estimert brutto omsetning fra norske spillere på internettformidlede pengespill uten norsk tillatelse på 5,3 milliarder kroner, noe som gir en total brutto omsetning fra norske spillere på pengespill på 43,3 milliarder kroner<sup>1</sup>. Norsk Tippings brutto omsetning var samme år på 9,6 milliarder kroner, dvs. ca 25 prosent av det lovlige markedet og ca 22 prosent av den totale omsetningen på pengespill fra norske spillere.

Norsk Tipping har direkte konkurranse fra norske lovlige pengespill, som private skrapeloddlotterier og lykkespilliknende lotterier fra Norsk Rikstoto. De internettformidlede pengespillene uten norsk tillatelse tilbyr også de samme pengespillene som Norsk Tipping, som bl.a. sportstipping, skrapelodd, Keno og Lotto. Selv om de internettformidlede pengespillene tilbys fra andre land, tilpasser mange av tilbyderne pengespilltilbudet til norske spillere og det norske markedet, ved at man kan spille på norske begivenheter (norske idrettsarrangement m.v.), spillesidene er utformet på norsk og spilltilbyderne aksepterer innsats i norsk valuta. Slike rettede, utenlandske tilbud har som nevnt en estimert omsetning på rundt 12 prosent av det totale pengespillmarkedet i Norge, om lag halvparten av Norsk Tippings andel. Selv om omsetningen i pengespillmarkedet fra 2008 vil være sterkt redusert som en følge av avviklingen av de privatdrevne gevinstautomatene, antar man at forholdet mellom omsetningen i Norge hos Norsk Tipping og hos internettformidlede pengespill uten norsk tillatelse vil være det samme.

Norsk Tipping er underlagt lov om offentlige innkjøp. Konkurrerende utenlandske internettspilltilbydere har ved flere anledninger innhentet anbudsdokumenter fra Norsk Tipping uten å levere tilbud. Dette kan indikere at konkurrerende utenlandske spilleselskap utnytter den åpenhet Norsk Tipping allerede er pålagt, i konkurranseøyemed. Som tidligere nevnt, har også et av de utenlandske internettspillselskapene saksøkt staten for avslag på deres søknad om norsk pengespilltillatelse. Kultur- og kirkedepartementet mener derfor det kan være uheldig for Norsk Tippings mulighet til å opprettholde sin markedsposisjon, om Norsk Tipping

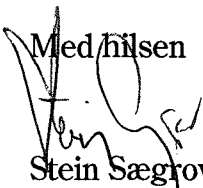
---

<sup>1</sup> Omsetningstall og estimater fra Lotteri- og stiftelsestilsynet

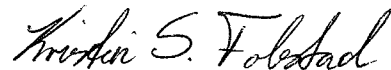
skulle komme inn under offentlighetsloven og dermed være pålagt en enda større åpenhet gjennom offentlige journaler m.v., om sine forretningspartnere og –virksomhet. Vi har også tidligere påpekt at vi ikke kjenner til andre utenlandske pengespillselskap, statseide eller private, som er underlagt regler om offentlig innsyn. Et unntak vi kjenner er det universitetsdrevne lotteriet på Island. Øvrige islandske pengespill er ikke underlagt regler om offentlig innsyn.

Vi viser som tidligere til at korrespondanse om sentrale deler av Norsk Tippings virksomhet likevel vil være underlagt regler om offentlig innsyn, gjennom det nevnte lovverket om offentlige innkjøp, Riksrevisjonens kontroll av selskapet og korrespondanse med Lotteri- og stiftelsestilsynet og Kultur- og kirkedepartementet om kontroll- og styringsforhold. Vi viser også til vedlagte kopi av brev av 26.10.2007 fra Norsk Tipping med selskapets egen vurdering av faktiske og praktiske konsekvenser ved å la selskapet bli omfattet av den nye offentlighetsloven.

Med hilsen



Stein Sægrov e.f.  
avdelingsdirektør

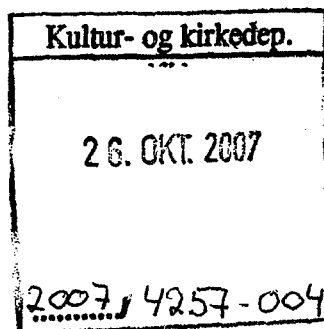


Kristin Solbjør Folstad  
underdirektør

## Liste over høringsinstanser:

ABM-utvikling  
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek (NLB)  
Riksteatret  
Rikskonsertene  
Kunst i offentlige rom (KORO)  
Norsk kulturråd  
Arkeologisk museum i Stavanger (AmS)  
Norsk lokalhistorisk institutt  
Fond for lyd og bilde  
Agder Teater A/S  
Carte Blanche AS  
Den Nationale Scene A/S  
Den Norske Opera  
Det Norske Blåseensemble anno 1734  
Det Norske Teatret  
Festspillene i Bergen  
Festspillene i Elverum  
Festspillene i Nord-Norge (FINN)  
Førde Internasjonale Folkemusikkfestival  
Stiftelsen Harmonien  
Haugesund Teater AS  
Hedmark Teater  
Hordaland Teater  
Hålogaland Teater  
Kristiansand Symfoniorkester  
Molde International Jazzfestival,  
Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design  
Nationaltheatret  
Nordland Teater AS  
Nordnorsk Kunstnersenter  
Olavsfestdagene i Trondheim  
Oslo-Filharmonien  
Regionteateret i Møre og Romsdal, AS (Teatret Vårt)  
Rogaland Teater AS  
Sogn og Fjordane Teater LL  
Stavanger Symfoniorkester  
Teater Ibsen - Telemark og Vestfold Regionteater AS  
Tromsø Symfoniorkester  
Trondheim Symfoniorkester  
Trøndelag Teater AS  
ULTIMA - Oslo Contemporary Music Festival  
Medietilsynet

Kultur- og kirkedepartementet  
Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO



**ABM**   
UTVIKLING  
Statens senter for arkiv, bibliotek og museum

Saksbehandler: Bjørn Bering  
Direkte tlf.: 23 11 75 64

Vår ref.: 04/509-4  
Deres ref.: 2007/0457/KU/KU3  
KSR:est

Vår dato: 25.10.2007  
Deres dato: 27.09.2007

## Høring - forskrift til den nye offentlighetsloven

ABM-utvikling har fått oversendt fra Kultur- og kirkedepartementet forslag til forskrift til den nye offentlighetsloven, som Justis- og politidepartementet har sendt ut på høring. Vi har valgt å kommentere de punktene i høringsbrevet som er mest relevante for arkiv-, bibliotek og museumssektoren. Det er i størst grad arkivene som blir berørt av forskriften, men også en del museer og noen bibliotek. Kommentarene henviser til nummereringen i JD's høringsnotat.

### 2 Virkeområdet til offentlighetsloven

#### 2.1 Sjølvstendige rettssubjekt

Offentlighetsloven gir i § 2 andre ledd en forskriftshjemmel som kan ha betydning for arkiv-, bibliotek- og museumsfeltet, i og med at det åpnes opp for å unnta en del virksomheter fra kravet i loven. ABM-utvikling mener at denne forskriftshjemmelen bør brukes forsiktig. En generell regel om at loven ikke skal gjelde for selvstendige rettssubjekt uten fast ansatte vil særlig berøre en del av de mindre museene. Dette vil ta hensyn til at det for virksomheter uten administrative ressurser, vil være vanskelig å praktisere loven. Forskriften ser ut til å løse dette på en hensiktsmessig måte.

Justisdepartementet har vurdert om det i tillegg bør gjelde særlige reguleringer av virkeområdet for selvstendige rettssubjekt knyttet til kommuner, og har kommet til at dette neppe vil være formålstjenlig. Prinsipielt mener ABM-utvikling at det ikke skal gjøres forskjell på hvilket ansvar lov og forskrift pålegger virksomheter på ulike forvaltningsnivåer. Det vil framstå som uheldig om det stilles andre krav til kommunale og fylkeskommunale organ enn til statlige organ. Det må vurderes nøye om selvstendige rettssubjekt knyttet til en eller flere kommuner ivaretas i tilstrekkelig grad gjennom § 2 første ledd i loven.

Når det gjelder utvidelse av virkeområdet, slik det presenteres i høringsbrevets punkt 2.1.4, vil ABM-utvikling gjøre oppmerksom på at det i tillegg til Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst vil være et antall andre institusjoner innen spesielt museumsfeltet, der det kan være aktuelt å bruke denne forskriftshjemmelen. Et eksempel er Preus Museum, men også stiftelser etablert av kommuner og fylkeskommuner kan tenkes å omfattes av hjemmelen. Det vil kreve en viss innsats å kartlegge og holde oppdatert oversikt over hvilke virksomheter som kan tenkes å falle innenfor denne unntaksregelen, og det kan stilles spørsmål om det er hensiktsmessig med en uttømmende liste.

### **3 Regler om innsyn**

#### **3.1 Betaling for innsyn**

ABM-utvikling mener hovedregelen om at innsyn skal være gratis er viktig for å ivareta selve intensjonen i offentlighetsloven om større åpenhet og styrket innsyn i forvaltningen. For mange vil den enkleste måten å få tilgang til saksdokumenter på, være via nett-tilgang eller kopier sendt via epost. Når loven gir forskriftshjemmel om betaling for kopier, mener vi det må vurderes nøye hvordan dette punktet i forskriften utformes. På den ene siden er det viktig at det ikke legges for store kostnader på de som ønsker kopier, på den andre siden vil et utvidet "gratisprinsipp" kunne få store økonomiske og administrative konsekvenser for en rekke institusjoner.

Det som foreslås om betaling for kopier i forskriften vil kunne få stor betydning spesielt for arkivinstitusjoner som forvalter saksdokument, slik det er definert i § 2 i offentlighetsloven. Svært mange arkiv har pr i dag utviklet en praksis der det generelt tas betalt for kopier (jf Arkivforskriftens § 5-6), og selv om dette som regel ikke er direkte inntektsgivende for institusjonen, kan det få stor økonomisk betydning å redusere denne inntektsmuligheten, spesielt der det er etterspørsel etter kopier av arkivmateriale av større omfang (serier av saksdokumenter).

Forskriftsutkastet knytter betaling for kopier til selve mediet, enten det dreier seg om papirkopier eller kopier på en digital mediebearer. Kostnadene institusjonene har til kopiering, dreier seg vel så ofte om den arbeidsinnsatsen som er knyttet til selve kopieringen, uavhengig av format. Det stilles krav om at elektroniske kopier sendt som vedlegg til elektronisk post skal være kostnadsfrie. Det er uklart om dette begrunnes med at det ikke er forbundet direkte kostnader med selve forsendelsesmåten, eller om det her tenkes mest på elektronisk skapt arkivmateriale. Det bør vurderes å knytte betaling for kopier mer til kostnader forbundet med arbeidsinnsats (eksempel digitalisering "on demand") enn til antall ark eller type mediebearer.

Forslaget om at det skal være anledning til å ta betalt for informasjon som blir produsert eller tilvirket for å dekke et behov hos private aktører, synes uproblematisk.

Unntaket fra retten til elektronisk kopi av materiale som tredjeperson har immaterielle rettigheter til, synes også uproblematisk, men vil kreve at virksomheten innehar tilstrekkelig opphavsrettslig kompetanse til å ivareta disse retningslinjene.

#### **3.3 Tilgjengeliggjøring av journaler på nettet**

Det foreslås at offentlige elektroniske journaler gjøres tilgjengelig på nett, men samtidig avvente med å utvide plikten til å omfatte kommuner og fylkeskommuner. Det foreslås videre å gjøre unntak for statlige organ som har under et visst antall ansatte. ABM-utvikling støtter prinsippet om offentlig journal på nett, men mener det er uheldig med ulike krav til forvaltningsnivåene og til offentlige virksomheter med basis i antall ansatte. Virksomheter med relativt få ansatte kan ha arbeidsområder med særlig interesse for offentligheten. Dessuten kommer at man både i stat og kommune har hatt en utvikling med sentralisering av journal- og arkivfunksjoner, eksemplvis har Bergen kommunes virksomheter en felles postjournal.

Når det gjelder å avgrense i hvilken grad det skal være mulig å søke på personnavn, mener ABM-utvikling at dette hensynet kan ivaretas gjennom retningslinjer for offentlig journal (hvilke opplysninger som skal fremgå i offentlig journal, blant annet retningslinjer for "skjerming" av navn). Dette er en hensiktsmessig måte å ivareta personvernet på i offentlige virksomheter, samtidig som åpenhet i forvaltningen ivaretas. Vi vil likevel peke på at korrekt journalføring krever kompetanse, aktsomhet og god kvalitetskontroll i virksomheten.

Så langt personvernet ivaretas ved journalføringen og ved utforming av offentlig journal, vil tilgang til offentlige journaler for eksterne søkemotorer i prinsippet ikke sette personvernet i fare. Det presiseres at det her er tale om offentlig journal, som nettopp er utskrift eller rapport med de opplysninger i journaldatabasen som skal være offentlig tilgjengelig. Det er ikke under noen omstendigheter tale om å gjøre full journal åpen for søk.

### **3.4 Tilgjengeliggjøring av dokument på Internett**

Offentlig journal på nett vil gjøre det enklere å identifisere dokumenter som det kan eller skal gis innsyn i ved forespørsel. Virksomheten vil ved en spesifikk forespørsel kunne oversende dokumentene pr. e-post. Slik oversendelse av enkeltdokumenter over nettet på forespørsel, vil lette ivaretagelsen av offentlighetsloven (og av forvaltingslovens bestemmelser om partsinnsyn)

I det siste har vi sett at stadig flere offentlige virksomheter gjør det mulig å bruke offentlig journal på nett til også å søke fram selve saksdokumentene (fulltekst arkivformat). Dette begrunnes gjerne ut fra både et mål om størst mulig åpenhet og behovet for å informere om virksomheten. Generelt er det vår oppfatning at det ikke bør være krav i lov og forskrift til offentlige virksomheter at saksdokumentene (herunder brev til organet) legges ut på nettet på denne måten. Lovverket skal legge til rette for en mest mulig åpen – eller gjennomsiiktig – forvaltning, men skal også skjerme den enkelte borger. Balansen mellom disse hensyn vil etter vår oppfatning innebære at offentlige virksomheters korrespondanse/saksdokumenter som er tilgjengelig for innsyn, bør kunne oversendes pr epost på forespørsel, men som hovedregel ikke spres eller publiseres i fulltekst via åpne nett. I hvert fall bør det ikke være krav i lov eller forskrift at dette gjøres. Noen virksomheter har likevel en type oppgaver som gjør en slik tilgang til korrespondanse/saksdokumenter hensiktsmessig, men det er en konkret vurdering som må gjøres i virksomheten.

## **4 Regler om unntak fra innsynsretten**

### **4.1 Presisering av høvet til å gjøre unntak for organinterne dokument**

ABM-utvikling kan ikke se at forslaget i Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) om å utrede nærmere hvilke organer og hvilke dokumenter som skal omfattes av en eventuell innskjerping på dette området, har vært gjennomført i særlig grad. Med bakgrunn i dette kan det være hensiktsmessig å inntil videre begrense bruken av hjemmelen slik det er foreslått, men ABM-utvikling er ellers prinsipielt for at den utvides på sikt til å omfatte flere organ.

ABM-utvikling vil ellers peke på at det vil være vel så viktig at organinterne dokumenter journalføres, slik at de faktisk blir synlige i offentlige postjournaler, jf punkt 6.2 nedenfor. Dette må være et første skritt mot meroffentlighet på dette punktet.

### **4.2 Unntak for journaler og dokument**

Forskriften åpner opp for å gjøre unntak av arkivtekniske hensyn. Her bør det presiseres at det må gjøres en skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle, og at man så langt som råd er

skal imøtekomme krav om innsyn og kopiering. Videre må det kunne stilles krav om at virksomheten prioriterer avfotografering eller scanning på en skånsom måte før det gis avslag på krav om innsyn/kopi.

**6 Slutføresegner – journalføring av visse organinterne dokument**

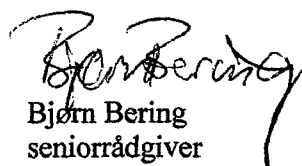
**6.2 Endringer i arkivforskriften – journalføring av visse organinterne dokument**

ABM-utvikling støtter dette forslaget om endring av arkivforskriften.

Med vennlig hilsen



Harald Skeie  
fungerende avdelingsdirektør



Bjørn Bering  
seniorrådgiver



Kultur- og kirkedepartementet

Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO

29.10.2007  
SL

## **UTKAST TIL FORSKRIFT TIL OFFENTLEGLOVA - MERKNADER**

### **1. Innledning**

Det vises til brev av 04.09.2007 med forslag til forskrift til den nye offentleglova.

Norsk Tipping AS har i brev av 07.11.2006 med vedlegg redegjort til Kultur- og kirkedepartementet om konsekvensene for Norsk Tipping AS dersom selskapet skal underlegges offentleglova. Brevet konkluderer med at Norsk Tipping AS, overskuddsmottakere og myndighetene er tjent med at offentleglova ikke skal gjelde for selskapet. Brevet med vedlegget følger som vedlegg 1.

I utkastet til forskrift publisert 04.09.2007 er ikke Norsk Tipping AS eksplisitt foreslått unntatt, og selskapet forstår det slik at man avventer høringsuttalelsene før det tas endelig stilling til om selskapet skal unntas offentleglova.

I dette høringssvaret ønsker Norsk Tipping AS å redegjøre nærmere for de forhold som danner grunnlaget for at selskapet med hjemmel i offentleglovas § 2 annet ledd bør unntas fra loven i forskriften. Vi vil først ta for oss særlige omstendigheter ved virksomhetens art, konkurransesituasjonen og forholdene ellers. Dernest vil vi peke på hvorfor disse omstendighetene gjør det nødvendig å unnta bedriften fra offentlegloven.

### **2. Norsk Tipping AS – Virksomhetens art**

Norsk Tipping AS har siden selskapet ble etablert i 1948 hatt enerett til visse typer spill. Samtidig har det vært en forutsetning at selskapet skal arbeide på et forretningsmessig grunnlag på en konkurranseutsatt arena. Selskapet har hatt muligheter til å utvikle et moderne spilltilbud i tråd med spillernes ønsker og eierens intensjoner om kontroll og styring.

I henhold til lov om pengespill er spillene og spillereglene til Norsk Tipping AS under politisk kontroll. Selskapets selvstendige hovedansvarlige er imidlertid drift, salg, distribusjon, markedsføring mv. av spillene, altså typiske forretningsmessige anliggender. Norsk Tipping AS har mer enn 1100 leverandører, hvorav en stor del

spesifikt er knyttet til spillvirksomheten. Det er inngått privatrettslige avtaler med nesten 4000 kommisjonærer og om lag 2 millioner kunder .

Norsk Tipping AS har et samfunnsoppdrag som er nærmere presisert i eierskapsmeldingen (Stortingsmelding nr.13 2006-2007). Her heter det blant annet at *Så lenge Norsk Tipping AS på denne måten fungerer som et politisk instrument for utviklingen i pengespillmarkedet, vil det være et nært samspill mellom den konkurransemessige utvikling av selskapet på den ene side, og regulering av selskapets spill og vilkår, herunder også regelverkets utvikling for det øvrige lotterimarkedet, på den annen side.*

Selskapets arbeidsmåte er presisert i instruks for styret i Norsk Tipping AS (sist oppdatert ved kgl.res. 16. mars 2007) der det i §1 heter at

*Styret skal fatte vedtak på fritt grunnlag etter alminnelige forretningsmessige prinsipper og kan gjøre bruk av statens forskjellige servicetilbud.*

Det har hele tiden vært en hovedoppgave for Norsk Tipping AS å kanalisere nordmenns interesse for pengespill inn i betryggende former. I Ot.prp. nr 44 2002-2003 om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen er oppgaven beskrevet slik:

*Kanalisering av spillelyst gjennom offentlig selskap er blitt ansett som den mest tjenelige organisering av pengespill, fordi det skjer i betryggende former under full offentlig kontroll og innsyn innenfor et fastsatt lovverk.*

At Norsk Tipping er gitt i oppdrag å kanalisere spillelyst gjennom selskapet, betyr i praksis at selskapet blant annet må utvikle mer attraktive spilltilbud enn andre aktører på det regulerte og uregulerte spillmarkedet, slik at spillerne foretrekker tilbudene fra Norsk Tipping AS. Dette er en markedsmessig utfordring der Norsk Tipping AS må konkurrere om kundene på et marked med meget profesjonelle og kommersielle aktører.

For Norsk Tipping AS vil det være vanskelig å innfri samfunnsoppdraget dersom selskapets markedsposisjon svekkes. Selskapet skal utføre denne oppgaven i et konkurranseutsatt marked hvor store kommersielle aktører er involvert, se nærmere om dette nedenfor under 3. Dagens pengespillmarked er en konsekvens av at staten har gitt Norsk Tipping AS arbeidsmuligheter til å operere som en forretningsmessig aktør i et konkurranseutsatt marked. Uten disse mulighetene hadde ikke selskapet klart å påvirke utviklingen av markedet og sørge for dominerende markedsandeler.

I dette perspektivet er det riktig at Norsk Tipping AS ikke er en vanlig kommersiell aktør fordi selskapet er et redskap i den offentlige spillpolitikken. Men selskapet må likevel være en forretningsmessig aktør på linje med andre aktører under konkurransemessige forhold på det kommersielle pengespillmarkedet nettopp for å kunne ivareta dets samfunnsmessige oppdrag.

Dette betyr at selskapet i den daglige virksomhet må forholde seg til et marked som består av private aktører, både når det gjelder distribusjon av spill og i konkurransen spillene i mellom overfor spillerne. Nesten all omsetning er basert på distribusjon via norsk dagligvare og faghandel. Dette er blant de mest konkurranseorienterte markedene i landet og er dominert av fire hovedaktører (COOP Norge, ICA Norge,

Norgesgruppen og Reitangruppen som til sammen har en markedsandel på 94% av norsk dagligvarehandel). En viktig konsekvens er at Norsk Tipping AS' tjenester blir integrert i kjedenes forretningsystemer gjennom egne forretningsavtaler.

Idet Norsk Tipping AS opptrer på en konkurranseutsatt arena i nært samarbeid med en rekke privatrettslige aktører, er det av forretningsmessige årsaker nødvendig å unnta Norsk Tipping AS fra offentleglova på lik linje med Gassco AS og Petoro AS, som også synes unntatt fordi man i stor grad kontraherer med private aktører.

Slik vi ser det tilsier derfor virksomhetens art at Norsk Tipping AS unntas fra offentleglova. Dersom selskapet gis rammevilkår for sin forretningsmessige drift som atskiller seg fra andre aktører, f. eks. i form av innsynsrett, svekker det ikke bare de forretningsmessige resultatene, men også selskapet mulighet for å ivareta de overordnede samfunnsmessige målene for virksomheten.

### **3. Norsk Tipping AS' konkurransesituasjon**

Departementet har i sitt høringsnotat gitt uttrykk for at *"sjølv om Norsk Tipping AS ikkje er utsett for direkte konkurranse frå private i den tydinga omgrepet er brukt i offentleglova § 2 første ledd andre punktum, fordi selskapet har einereitt til å tilby slike typar pengespel i Noreg, er det utsett for indirekte konkurranse frå Norsk Rikstoto, som tilbyr andre typer pengespel, og frå utanlandske aktører som tilbyr pengespel på Internett."*

Det er riktig som høringsnotatet påpeker at Norsk Tipping AS har en rettslig enerett til å tilby en del pengespill og at det derfor må antas å falle utenfor rammen av unntakene i § 2 første ledd. Dette betyr imidlertid ikke at Norsk Tipping har en monopolstilling. Også andre aktører har tilsvarende enerett for enkelte spill til å operere i dette markedet. I praksis er grensene mellom de ulike spill som tilbys stadig mer utydelige. En del spill faller også utenfor disse enerettssituasjonene. I tillegg finnes det et stort og voksende helt uregulert marked i form av utenlandske aktører som i økende grad opererer i forhold til det norske markedet.

Norsk Tipping AS utøver i realiteten sin virksomhet i sterk konkurranse med dels et regulert marked og dels et uregulert marked. Det dreier seg om en betydelig reell konkurranse fra både nasjonale og utenlandske aktører innenfor alle selskapets produktområder. Felles for samtlige aktører er at de driver forretningsmessig, og enkelte er utpreget kommersielle aktører. Om man betegner den konkurransen som "indirekte" eller "direkte", bør ikke spille noen avgjørende rolle, og er heller ikke avgjørende i forhold til vilkårene i offentleglova § 2 annet ledd.

Som vedlegg 2 følger en statistikk basert på tall fra Lotteri- og stiftelsestilsynets årsberetninger. Statistikken viser de enkelte sektorens og aktørers størrelse og markedsandel og illustrerer at markedsposisjonen til Norsk Tipping AS i stor grad påvirkes av endringene i markedet. Fram til 2007 bidro veksten i automatmarkedet til at markedsandelen til selskapet ble svekket, og var for 2006 nede i 22%. Gjennomføringen av eneretten til automatspill vil øke markedsandelen, men det mest påfallende trekket er den sterke veksten i det uregulerte, internasjonale spillmarkedet, som viser at de internasjonale pengespillaktørene stadig øker sin markedsandel (fra 3% i 2002 til 12% i 2006 inkludert automatmarkedet, en vekst det er all grunn til å tro vil fortsette).

Det er i dag reell konkurranse innen alle de markedssegmenter hvor Norsk Tipping AS er aktive:

- På lykkespillmarkedet er produktene Lotto og Viking Lotto i direkte konkurranse med lykkespillorienterte produkter fra Norsk Rikstoto (ferdigutfylte kuponger for hesteveddeløp)
- På sportsspillmarkedet er produktene Tipping og Oddsen i direkte konkurranse med det uregulerte Internett-markedet og Norsk Rikstoto
- Spill over Internett hvor aktørene er de store multinasjonale spillskapene.
- På skrapeloddmarkedet har Norsk Tipping AS konkurranse av Norske Spill (Yezz) og flere andre organisasjoner
- Spillet Extra, som opereres på vegne av stiftelsen Helse og Rehabilitering, er i direkte konkurranse med bingotilbudene, også på Internett
- Selskapets framtidige automatsatsning vil direkte møte konkurranse fra bingomarkedet (bingoautomater) og spill over Internett.

Som det fremgår ovenfor har Norsk Rikstoto som enerettsaktør også spill som konkurrerer med spilltilbudet fra Norsk Tipping AS. Norsk Rikstoto skal ikke underlegges offentliglova. Dette kan fremstå som en forskjellsbehandling av to likeverdige nasjonale enerettsaktører.

Norsk Tipping AS ser også en alminneliggjøring av aktørene på det uregulerte markedet. I media og i samfunnsdebatten for øvrig opptrer aktører som Unibet, Ladbrokes, Betsson, Bet365 og Expekt på ulike måter. Selv om disse aktørene ikke har anledning til å markedsføre seg eller sine tilbud i Norge, oppnås promotering både av eksistensen og tilbudene på en måte som gir disse legitimitet i publikums øyne. Markedsføringsforbudet uthules også gjennom den omfattende reklamen mot norske TV-seere fra TV-kanaler som fra utlandet retter seg også mot Norge. Dette hadde ikke skjedd dersom det ikke var et sterkt kommersielt grunnlag i det norske pengespillmarkedet for slik satsning.

Et annet eksempel på denne alminneliggjøringen er sendinger fra pokerarrangement mot norske TV-seere, enten som reportasjer eller ved sponing av programflater.

Etter at svenske myndighetene har gitt opp arbeidet med å stoppe den ulovlige omgåelsen av forbudet mot markedsføring, har dette nå har fått et stort omfang. Det svenske analyseinstituttet Sifo har anslått at omfanget av denne reklamen i 2006 var på SEK 800 millioner.

En analyse gjennomført av TNSGallup om forholdet mellom de som bare spiller hos Norsk Tipping AS og de som spiller både hos Norsk Tipping AS og hos konkurrenter, viser for 2006 at en tredel (32%) av de som spiller hos Norsk Tipping AS i løpet av en tremåneders periode, også spiller hos selskapets konkurrenter.

Det skal også presiseres at utenlandske konkurrenter på det uregulerte markedet ikke henvender seg til et internasjonalt marked på generell basis. Spillskapene tilpasser derimot sine tilbud direkte mot de enkelte nasjonale markedene. De store bettingselskapene har alle tilpasset sine tilbud til det norske markedet ved at det benyttes norsk tekst, norsk kundeservice og norske spillobjekter. Flere av aktørene har for eksempel mer detaljerte tilbud fra norsk idrett enn det Norsk Tipping AS har.

Selskapene har konkrete mål om å ta norske markedsandeler. Denne utfordringen av markedsposisjonen til Norsk Tipping AS er avgjørende for at uregulerte aktører skal få fotfeste i pengespillmarkedet.

Vi nevner også at sterke private aktører på en nokså aggressiv måte utfordrer den norske spillreguleringen i rettslige former. Engelske Ladbrokes Ltd. søkte i 2004 norske myndigheter om tillatelse til å tilby spill på det norske markedet. Søknaden ble avslått av Lotteri- og stiftelsestilsynet og deretter av Lotterinemnda. Ladbrokes Ltd. har derfor gått til sak mot Staten v/ Kirke- og kulturdepartementet og krevd dom for at selskapet blant annet skal gis tillatelse til å formidle sportspill og andre pengespill, etablere utsalgssteder og markedsføre seg i Norge. Saken skal etter innhenting av uttalelse fra EFTA-domstolen opp i Oslo tingrett i februar 2008. Også innenfor EU blir spillreguleringen systematisk utfordret av private aktører.

Den stadig mer tilspissede konkurransesituasjonen viser seg også ved at store, ressurssterke norske virksomheter som Reitan Servicehandel AS, Olav Thongruppen/Norsk Underholdningsspill AS og Tomra Systems ASA enten har sikret seg adgang til pengespillmarkedet eller arbeider for å oppnå dette.

Ovennevnte eksempler illustrerer den stadige kommersielle utviklingen i pengespillmarkedet. Samtidig viser de at Norsk Tipping AS bare er en av flere aktører på det norske pengespillmarkedet og at den tildelte eneretten ikke er ensbetydende med et marked uten reell og omfattende konkurranse. I virkeligheten er dette en konkurranse som stadig forsterkes, og hvor Norsk Tipping AS for å kunne innfri statens forventninger og oppgaver, er nødt til å agere som en aktør på et konkurranseutsatt marked. Dette tilsier at selskapet i størst mulig grad bør gis de samme rammebetingelsene som konkurrentene. Dersom det i større grad er mulig for konkurrentene til Norsk Tipping AS å få innsyn i selskapets virksomhet enn det er for selskapet å få innsyn i konkurrentenes, vil dette åpenbart vanskeliggjøre selskapets posisjon som aktør i betydelig grad. Det er derfor nødvendig at Norsk Tipping AS unntas fra offentleglova på grunn av konkurransesituasjonen.

#### **4. Andre særlige forhold**

Norsk Tipping AS registrerer at virksomheten til Svenska Spel AB, Danske Spill AS og finske Veikkaus OY er unntatt fra offentlighet. Norsk Tipping AS kjenner heller ikke til at andre spill-selskaper i Europa er underlagt offentlighet. I det spillreguleringen systematisk utfordres av private aktører over hele Europa, fremstår det også av denne grunn hensiktsmessig å unnta Norsk Tipping AS fra offentleglova.

Som nevnt under pkt 2 overfor forhandler Norsk Tipping AS fram individuelle avtaler med hovedaktørene i norsk dagligvare og faghandel, spesielt om markedsføringsmessige forhold, men også om nye konsept og andre forretningsmessige forhold. Dette samarbeidet arter seg individuelt fra aktør til aktør og baseres på både våre og den enkelte aktørs strategiske planer. Samarbeidets art krever høy integritet fra Norsk Tipping AS på grunn av samarbeidets form og strategiske karakter. En eventuell innlemmelse under offentleglova for Norsk Tipping AS vil være negativt for selskapets tilstedeværelse på dette markedet.

I selskapets virksomhet inngår også deltagelse i, eller kontakt med, forretningsfølsomme forhold som patentutvikling, merkevarebygging og produktutvikling.

### **5. Behovet for unntak**

Norsk Tipping AS er av den oppfatning at det ovenstående har påvist at det er av helt sentral betydning for selskapets muligheter til å ivareta sine samfunnsmessige oppgaver at det blir behandlet på lik linje med sine konkurrenter i forhold til muligheten for innsyn i virksomheten. Videre er selskapet avhengig av et fortrolig samarbeid med distribusjonsskjeden, leverandører og spillere. Det er derfor nødvendig at Norsk Tipping AS unntas fra offentleglova.

Det kan hevdes at unntaksreglene i loven vil sikre at konkurransesensitiv informasjon ikke vil bli offentlig. Norsk Tipping AS er imidlertid av den oppfatning at disse reglene ikke gir nødvendig sikkerhet for at kritiske opplysninger ikke blir kjent av uvedkommende. Gjennom tilgang til journaler og dokumenter som ikke i seg selv er taushetsbelagte eller på annet grunnlag unntatt fra offentlighet, vil konkurrenter og andre etter omstendighetene kunne danne seg et bilde av Norsk Tipping AS' virksomhet og planer som i betydelig grad vil kunne vanskeliggjøre ivaretagelsen av kjernefunksjonen til selskapet. Unntakene er heller ikke utformet med sikte på å beskytte strategisk relevant informasjon i en situasjon som Norsk Tipping. Pengespillmarkedet utfordres av internasjonale kommersielle aktører som ikke aksepterer dagens regulering av spillemarkedet. Informasjon om Norsk Tipping AS vil være et strategisk viktig verktøy for aktører som ønsker å kjempe seg til en plass på markedet og dermed undergrave norsk pengespillpolitikk.

En situasjon der Norsk Tipping AS underlegges offentlighetsloven, vil åpenbart også bidra sterkt til at disse aktørene styrkes gjennom at de lettere får samlet tilgang til korrespondanse mellom Norsk Tipping AS og myndigheter, ulike tilsynsorgan, leverandører og publikum, samtidig som det kan kreves innsyn i andre konkurranseparametere (konsulentavtaler, medieavtaler, TV-avtaler og lignende).

Norsk Tipping AS er underlagt regelverket om offentlige anskaffelser. Erfaringene fra dette er at stadig flere profesjonelle og ressurssterke konkurrenter benytter muligheten til å forsøke å få innsyn i forretningsutviklingen til Norsk Tipping AS. Som eksempel nevnes utlysningen Norsk Tipping AS hadde av ny leverandør til nytt produksjonssystem for sportspill. Det ble i den anledning registrert at 32 ulike selskaper ba om å få tilsendt anbuds dokumentasjon. Av disse utgjorde 26 selskaper konkurrenter som ikke hadde kompetanse til å levere spillplattformen som Norsk Tipping AS hadde behov for. Kun seks leverandører inngav tilbud.

Vi vil også peke på at det er nødvendig for selskapets mulighet til å ivareta sine interesser i distribusjonsmarkedet at våre samarbeidspartnere kan ha full tillit til å informasjon som tilflyter Norsk Tipping ikke kommer videre, heller ikke i kraft av offentlegloven.

I det arten av Norsk Tipping AS' virksomhet fortoner seg slik at det meste likevel vil bli unntatt fra offentlighet, synes det uansett uhensiktsmessig å underlegge selskapet offentleglova.

Uten at det er avgjørende vil vi nevne at deler av virksomheten til Norsk Tipping AS allerede er underlagt innsynsrett fra offentligheten. Kommunikasjonen med offentlige myndigheter som Lotteri- og stiftelsestilsynet, Kultur- og kirkedepartementet og Riksrevisjonen er offentlig (i den grad disse enheter ikke selv unntar dette offentlighet) ettersom disse aktørene er omfattet av offentleglova. Videre er Norsk Tipping AS underlagt offentlighet gjennom lov om offentlige anskaffelser. Det vises i denne forbindelse til notat av 07.11.2006, jf. vedlegg 1.

Virksomheten til Norsk Tipping AS er tuftet på tillit, og målet er å bidra med størst mulig verdier til det norske samfunn. Dette er selve grunnlaget for selskapets virksomhet, og det gjennomføres en omfattende dialog med ulike deler av det norske samfunn. En aktiv samfunnsrapportering basert på definerte normer, og med Det norske Veritas som kontrollør, er med på å sikre en komplett rapportering samtidig som Lotteri- og stiftelsestilsynet og Riksrevisjonen fører en omfattende kontroll over at Norsk Tipping AS driver sin virksomhet i henhold til forutsetningene.

## **6. Avslutning**

Som det vil fremgå av dette brevet finnes det mange juridiske og faktiske argumenter for at virksomheten til Norsk Tipping AS ikke bør inngå i offentleglova, både av hensyn til arten av virksomheten, konkurransesituasjonen og andre særlige forhold. Det er således oppfatningen til Norsk Tipping AS at selskapet gjennom forskrift må unntas fra offentleglova.

Dette brevet er behandlet i styret i Norsk Tipping AS den 25. oktober 2007.

Vennlig hilsen  
NORSK TIPPING AS

Sigmund Thue  
Styreleder

Reidar Nordby jr.  
Adm. dir.

Vedlegg:

Vedlegg 1: Brev til Kultur- og kirkedepartementet av 7. november 2006

Vedlegg 2: Det norske pengespillmarkedet, statistikk