

Þriðjudagurinn 9. maí 2000

141. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 4/2000

## **Samkeppnisstaða happdrættis DAS gagnvart peningahappdrættum**

### **I.**

#### **Erindið og málavextir**

##### **1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 19. ágúst 1999, frá happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna (DAS) þar sem óskað er eftir álitum Samkeppnisstofnunar á einkaleyfi Happdrættis Háskóla Íslands (HHÍ) til að reka peningahappdrætti.

Happdrætti DAS var stofnað árið 1954. Í núgildandi lögum um happdrættið nr. 16/1973, segir í 1. mgr. 1. gr. laganna að DAS sé heimilt að stofna happdrætti um bifreiðar, bifhjól, báta, búnaðarvélar, íbúðarhús og einstakar íbúðir, húsbúnað, hljóðfæri, búpening, flugvélar og farmiða til ferðalaga.

Í erindinu segir að dómsmálaráðherra hafi heimilað íþróttahreyfingunni að stofna til talnagetraunar (Ísl. getraunir). ÍSÍ, UMFÍ og ÖBÍ hafi stofnað sjóðshappdrætti undir heitinu Lottó (Ísl. Getspá). Að auki hafi samtökin sótt um leyfi til að taka þátt í skandinavísku samstarfi um rekstur Víkingalottós. Hlutur Ísl. Getspár í því fyrirtæki sé innan við 10%. Rauði kross Íslands ásamt Landsbjörgu, SÁÁ og SVFÍ hafi rekið spilakassa frá því um 1980. Lög hafi verið sett um þann rekstur árið 1994 en fram að því hafi starfsemin verið heimiluð með reglugerð. Öll fyrrgreind happdrætti greiði vinninga út í peningum. Löggjafinn hafi því heimilað samtökum að stofna til rekstrar happdrætta þar sem vinningar séu greiddir út í peningum, þrátt fyrir einkaleyfi HHÍ. Fordæmin séu til staðar og jafnvel erlendum aðilum sé sköpuð betri samkeppnisstaða heldur en happdrætti DAS, sem þó hafi starfað í nærri hálföld.

## 2.

Erindið var sent dómsmálaráðuneytinu til umsagnar með bréfi, dags. 20. ágúst 1999. Svar barst frá ráðuneytinu, dags. 22. september. Þar segir:

*„Í lögum nr. 6/1926 um happdrætti (lotterí) og hlutaveltur (tombólur) er að finna almenn ákvæði um happdrætti. Í 1. gr. laganna segir að happdrætti megi aðeins halda með leyfi dómsmálaráðuneytisins, en ef stofnsetja eigi peningahappdrætti eða önnur þvilík happspil þurfi sérstaka lagaheimild.*

*Með lögum nr. 44/1933 um stofnun happdrættis fyrir Ísland veitti löggjafinn Háskóla Íslands einkaleyfi til reksturs flokkahappdrættis með peningavinningum, nú lög nr. 13/1973 um Happdrætti Háskóla Íslands. Einkaleyfi til að reka happdrættið má veita til 1. janúar 2004. Þetta einkaleyfi var síðan rýmkað vegna nýrra aðstæðna og þróunar á happdrættismarkaði. Með lögum nr. 23/1986 var HHÍ veitt einkaleyfi til reksturs skyndihappdrættis, sem ekki væri rekið sem flokkahappdrætti. Skafmiðahappdrættið Happaþrennan er rekið á grundvelli þeirrar lagaheimildar. Með lögum nr. 77/1994 var HHÍ heimilað að nota við rekstur flokkahappdrættis og skyndihappdrættis sérstakar happdrættisvélar þar sem ákvörðun um vinning og greiðsla á honum fer fram samstundis. HHÍ rekur slíkar happdrættisvélar undir heitinu Gullnáman.*

*Samkvæmt lögum nr. 13/1949 var Sambandi íslenskra berkla sjúklinga (SÍBS) fyrst heimilað að reka flokkahappdrætti með vörur. Samkvæmt lögnum hafði SÍBS ekki einkaleyfi til slíks reksturs. Núgildandi lög um happdrættið eru lög nr. 18/1959 ásamt síðari breytingum. Samkvæmt núgildandi lögum rennur heimildin út í árslok 1999.*

*Með lögum nr. 71/1954 var Dvalarheimili aldraðra sjómanna heimilað að reka happdrætti með bifreiðar, báta og búnaðarvélar. Nú gilda um happdrættið lög nr. 16/1973 með síðari breytingum en samkvæmt þeim er heimilt að hafa happdrætti um bifreiðar, bifhjól, báta, búnaðarvélar, íbúðarhús og einstakar íbúðir, húsbúnað, hljóðfæri, búpening, flugvélar og farmiða til ferðalaga. Heimildin er ekki bundin við flokkahappdrætti og felur ekki í sér einkaleyfi. Samkvæmt reglugerð um starfsemi happdrættisins nr. 193/1996 er happdrættið rekið sem flokkahappdrætti. Heimildin rennur út í árslok 2007.*

*Með lögum um tekjuöflun til íþróttasjóðs nr. 84/1940 var ríkisstjórninni heimilað „að veita íþróttanefnd leyfi til að reka veðmálastarfsemi í sambandi*

við íþróttakappleiki til ágóða fyrir íþróttasjóð“. Í 2. gr. laganna segir: „Nú hefur íþróttanefnd fengið heimild til að reka veðmálastarfsemi, skv. 1. gr. og skal þá öllum óheimilt að reka slíka starfsemi, að viðlögðum sektum...“. Lög um getraunir nr. 59/1972 tóku við lögnum frá 1940. Samkvæmt þeim er ríkisstjórninni veitt heimild til að stofna félag, Íslenskar getraunir, sem afli fjár til stuðnings íþróttaiðkunum. Félagið starfrækir íþróttagetraunir með útgáfu getraunaseðla sem félagið hefur eitt leyfi til að gefa út. Lögin frá 1972 eru í meginatriðum óbreytt nema hvað með lögum um talnagetraunir nr. 26/1986 var fellt niður einkaleyfi félagsins til að starfrækja getraunir þar sem skráð er niðurröðun ákveðins fjölda talna (talnagetraunir). Var þessi breyting gerð til að unnt væri að hefja rekstur Íslenskrar getspar á svonefndu Lottói.

Með lögnum um talnagetraunir nr. 26/1986 var dómsmálaráðherra heimilað að veita ÍSÍ, UMFÍ og ÖBÍ leyfi til að reka í nafni félags, Íslenskra getrauna, talnagetraunir er fram fara með þeim hætti að á þar til gerða miða er skráð eða valin röð talna og eða bókstafa og eru vinningar greiddir út í peningum. Á grundvelli þessara laga og reglugerðar nr. 651/1998 rekur félagið leikina „Lottó 5/38“, „Víkingalottó 6/48“ og „Jóker“. Heimildin gildir til ársloka 2005.

Með lögum um söfnunarkassa, nr. 73/1994, var dómsmálaráðherra heimilað að veita Íslenskum söfnunarkössum (ÍSK), félagi í eigu Rauða kross Íslands, Landsbjargar, Samtaka áhugamanna um áfengis- og vímuefnavandann og Slysavarnafélags Íslands, leyfi til að starfrækja söfnunarkassa með peningavinningum. Í lögnum er ekkert ákvæði að finna um einkarétt þessara aðila til reksturs söfnunarkassa. Ekki er í lögnum tímatakmörkun á heimildinni.

Eins og ofangreint yfirlit gefur til kynna er löggjöf um happdrættisstarfsemi fremur ósamstæð og ákvæði hennar stangast á að sumu leyti. Þannig hefur fleiri aðilum en Háskóla Íslands verið með lögum veitt leyfi til að reka happdrættisleiki sem borga út peningavinninga. Það er ljóst að talnagetraunir eins og „Lottó“ og „Jóker“ má telja til einnar tegundar peningahappdrættis og söfnunarkassar ÍSK borga út peningavinninga.

Ráðuneytið vekur athygli á að það er vilji löggjafans á hverjum tíma sem ræður því hverjir fá að starfrækja peningahappdrætti skv. 1. gr. laga nr. 6/1926 um happdrætti og hlutaveltur. Mat á því er ekki í höndum

*dómsmálaráðuneytisins. Það veitir aðeins starfsleyfi til að stofnsetja peningahappdrætti á grundvelli sérstakrar lagaheimildar.“*

### 3.

Með bréfi, dags. 25. október, sendi kvartandi til Samkeppnisstofnunar gögn varðandi frumvarp til breytinga á lögum nr. 16/1973 um happdrætti DAS, sem lagt var fyrir 123. löggjafarþing 1998–99. Í frumvarpinu segir m.a.: „Við 1. gr. laganna bætist ný málsgrein sem verður 2. mgr. og orðast svo: „Heimilt skal Dvalarheimili aldraðra sjómanna að starfrækja happdrætti með peningavinningum. Dómsmálaráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um slíkt happdrætti og hefur að öðru leyti eftirlit með starfsemi þess.“

Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. „Samkvæmt núgildandi lögum um happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna er því einungis heimilt að greiða andvirði vinninga út í vörum. Frá þeim tíma er heimild til reksturs slíks happdrættis var veitt hafa starfsskilyrði happdrætta breyst mikið og samkeppni þeirra aukist gríðarlega, einkum í kjölfar aukins framboðs happdrætta þar sem vinningar eru greiddir út í peningum. Samkeppnin hefur bitnað mjög á happdrættum SÍBS og DAS sem einungis hafa haft heimild til að greiða andvirði vinninga út í vörum. Í nágrannalöndum okkar hefur orðið svipuð þróun og er nú svo komið að vöruhappdrætti í þeirri mynd sem þekktist hér á landi heyra sögunni til og af þeim sökum hefur íslenskum vöruhappdrættum verið ómögulegt að tengjast erlendum happdrættum.

*Við þessar aðstæður hafa vöruhappdrætti á borð við happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna, DAS, og Sambands íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga, SÍBS, átt mjög undir högg að sækja þar sem enginn áhugi er lengur fyrir því að fá andvirði vinnings greitt í búpeningi og búvélum og þátttakendur leita til peningahappdrættanna á kostnað fyrrgreindra vöruhappdrætta.“*

Ennfremur segir í bréfi DAS að málið hafi verið sent til allsherjarnefndar Alþingis. Nefndin hafi talið að ekki væri unnt að leggja til að frumvarpið yrði samþykkt þar sem HHÍ hefði einkarétt á peningahappdrætti samkvæmt lögum nr. 13/1973 með síðari breytingum. Nefndin hafi lagt til að málinu yrði vísað til ríkisstjórnarinnar og var það samþykkt. Ríkisstjórnin hafi enn ekki afgreitt málið.

#### 4.

Með bréfi, dags. 30. október 1999, var umsögn dómsmálaráðuneytisins send DAS til athugasemda. Ekki bárust athugasemdir við umsögnina.

Með bréfi, dags. 2. des. 1999, var aðilum sendur listi yfir gögn málsins og dómsmálaráðuneytinu sent til upplýsinga bréf DAS til Samkeppnisstofnunar, dags. 25. okt., ásamt fylgigögnum.

#### 5.

Með bréfi, dags. 14. mars 2000, var HHÍ sent til upplýsinga gögn málsins og gefið tækifæri til þess að koma á framfæri athugasemdum.

Athugasemdir bárust frá HHÍ, dags. 22. mars. Þar segir m.a.:

*„Happdrætti Háskóla Íslands (HHÍ) er með bréfi frá Samkeppnisstofnun dags. 14. mars 2000 gefið færi á að koma með athugasemdir við erindi Happdrættis DAS til Samkeppnisstofnunar sem lagt var fram í bréfi frá 19. ágúst 1999 og áréttað með frekari rökstuðningi þ. 25. október sama ár.*

*Efni erindisins, eins og það er sett fram í 1. mgr. bréfs frá 19. ágúst snýr að einkaleyfi HHÍ til reksturs peningahappdrættis. Í rökstuðningi með erindinu er vísað til starfsheimilda annarra happdrætta, heimilda fyrirtækja til að bjóða vinninga sem kaupauka með öðrum viðskiptum auk lýsinga á framgangi erinda sem Happdrætti DAS og Vöruhappdrætti SÍBS hafa rekið fyrir löggjafa og ríkisstjórn.*

*Eins og yfirskrift bréfs frá 25. október 1999 og öll efnistöð bera með sér virðist erindið vera kvörtun um samkeppnisstöðu Happdrættis DAS, fremur en að vera beiðni um mat á því hvort happdrættislöggjöfin á Íslandi og þá sérstaklega einkaleyfi HHÍ til reksturs peningahappdrættis á grunni laga nr. 44/1933 samrýmist ákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993.*

*HHÍ telur ekki eðlilegt að gera athugasemdir við mat Happdrættis DAS á eigin samkeppnisstöðu, eins og það birtist í fyrrnefndum bréfum, þar sem HHÍ hefur hvorki vald til að setja, né túlka né framfylgja þeim reglum sem móta starfsleyfi og heimildir Happdrættis DAS til reksturs.*

*Hins vegar vill HHÍ koma á framfæri athugasemdum við rökstuðninginn sem birtist í fyrrnefndum bréfum. Í fyrsta lagi er eðlilegt að skýra ákvæði laga um starfsheimildir aðila á happdrættismarkaðnum með hliðsjón af einkaleyfi HHÍ þar sem sú mynd sem gefin er í bréfi forstjóra Happdrættis DAS er nokkuð einfölduð. Í öðru lagi er ranglega haldið fram að HHÍ hafi ítrekað kært Happdrætti DAS fyrir brot á ákvæðum laga nr. 16/1973 varðandi greiðslu vinninga með vörum. Þó það atriði tengist erindinu lítið, er ekki hægt að láta hjá líða að koma að leiðréttingu.*

*Hafi Samkeppnisstofnun eða Samkeppnisráð í hyggju á grunni 19. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 að hefja rannsókn á hvort löggjöf á íslenska happdrættismarkaðnum gangi gegn markmiðum samkeppnislaga og benda stjórnvöldum á annmarka í lögum, fremur en að taka einvörðungu afstöðu til erindis Happdrættis DAS um heimildir þeirra til greiðslu peningavinninga, áskilur HHÍ sér rétt til frekari gagnaöflunar og að koma til Samkeppnisstofnunar upplýsingum um sérstöðu markaðsaðstæðna og löggjafar um happdrættismarkaðinn bæði hérlendis og í nágrannalöndunum, með vönduðum og ítarlegum hætti.*

### ***Heimildir happdrætta til greiðslu peningavinninga***

*Eitt meginefnið í rökstuðningi forstjóra Happdrættis DAS er að vísa til fordæma um að öðrum happdrættum en Happdrætti DAS hafi verið heimilað að greiða út vinninga með peningum þrátt fyrir einkaleyfi HHÍ til reksturs peningahappdrættis.*

*Af rökstuðningnum má draga þá ályktun að það sé jafnræðisatriði að staða allra aðila á happdrættismarkaðnum eigi að vera jöfn gagnvart lögum um einkaleyfi til reksturs peningahappdrættis og að ólíkar starfsheimildir lögaðila á happdrættismarkaðnum stangist á við sömu lög og sýni fram á innra ósamræmi í löggjöf um íslenskan happdrættismarkað og að grundvöllur einkaleyfisins sé brostinn.*

*Þessi skilningur er ekki óvæfengdur og samhengið ekki jafn einfalt og að er látið liggja. HHÍ hefur látið á þetta reyna til að fá niðurfellt einkaleyfisgjald sitt til ríkisins. Þar er um umtalsverða hagsmuni að ræða þar sem gjaldið er 20% af hagnaði eða um 70–79 milljónir króna á ári. Einkaleyfið er formlega talið í fullu gildi og sá skilningur er staðfestur með áframhaldandi innheimtu þess.*

Happdrætti eru yfirleitt skilgreind á þann hátt að þáttaka feli í sér að lögð eru að veði verðmæti sem gefa von um vinning þar sem hending ræður úrslitum. Samkvæmt þessari skilgreiningu er Lottó happdrætti, en samkvæmt orðfæri íslenskra laga um happdrætti er Lottó talnagetraun og lög sem heimila starfsemi Íslenskrar Getspár nr. 26/1986 eru nefnd lög um talnagetraunir.

Þegar lög in um talnagetraunir tóku gildi höfðu Íslenskar getraunir starfað á grunni laga nr. 59/1972 um árabíl og greitt út peningavinninga háða úrslitum íþróttakappleikja. Rök má færa fyrir því að getraunir séu ekki happdrætti þar sem hrein hending ræður ekki úrslitum, heldur óvissa niðurstöðu tiltekins atburðar sem þátttakendur standa andspænis. Heimild fyrir starfsemi Lottós fékkst á grunni þess að leikurinn væri sama eðlis og getraunir og þarna væri því um getraunastarfsemi að ræða eins og segir í 1. gr. laga nr. 26/1986

„Dómsmálaráðherra er heimilt að veita Íþróttasambandi Íslands (ÍÍÍ), Ungmennafélagi Íslands (UMFÍ) og Öryrkjabandalagi Íslands (ÖBÍ) leyfi til þess að starfrækja saman, í nafni félags sem samtök þessi munu stofna, **getraunir** er fram fara með þeim hætti að á þar til gerða miða er skráð eða valin röð talna og eða bókstafa.“

Í 7. gr. sömu laga segir einnig:

„Óheimilt er öðrum en framangreindu félagi Íþróttasambands Íslands, Ungmennafélags Íslands og Öryrkjabandalags Íslands að starfrækja getraunir með þeim hætti sem um ræðir í 1. gr.“

Vakin er athygli á því að hér er í raun veittur einkaréttur til reksturs en ekki nefndur einkaleyfi og engin einkaleyfisgjöld eru greidd.

Með svipuðum hætti eru spilakassar þeir sem forstjóri Happdrættis DAS vísar til á vegum íslenskra söfnunarkassa ekki taldir til happdrætta. Þeir eru samkvæmt 1. gr. laga nr. 73/1994 taldir vera söfnunarkassar með peningavinningum. Í 2. gr. sömu laga eru söfnunarkassar skilgreindir frekar og áhersla lögð á að upphæðir vinninganna séu takmarkaðar, sem er helsta aðgreiningin á milli söfnunarkassa og happdrættis:

„Með söfnunarkössum í lögum þessum er átt við handvirka og/eða vélræna söfnunarkassa sem ekki eru samtengdir og í eru sett peningaframlög er

*jafnframt veita þeim sem þau leggja fram möguleika á peningavinningi, allt að ákveðinni fjárhæð, og skal úthlutun vinninga byggjast á tilviljun. Söfnunarkassar samkvæmt lögum þessum skulu vera merktir Íslenskum söfnunarkössum.“*

*Af þessu má sjá að löggjafinn hefur heimilað fyrirtækjum í happdrættistengdum rekstri að greiða út vinninga með peningum samhliða einkaleyfi HHÍ til reksturs peningahappdrættis, en ekki í andstöðu við það.*

*Heimildir umræddra fyrirtækja til að greiða vinninga í peningum eru sérstaklega tiltekin í starfsleyfi þeirra, ólíkt því sem gildir um starfsheimildir vöruhappdrættanna. Eins og sýnt hefur verið fram á þiggja fyrirtækin á happdrættismarkaðnum starfsheimildir sínar frá ríkisvaldinu sem eru í senn undanþága frá almennu banni og takmörkun á starfsemi þeirra við tiltekið svið. Löggjafinn tiltekur hvaða málstaður hefur heimild til tekjuöflunar með hvaða hætti og verndar hann fyrir samkeppni með því að banna innkomu nýrra aðila á markaðinn og með því að binda heimildir hvers fyrirtækis á markaðnum við tiltekna starfsemi. Í ljósi þess er vandséð hvernig lagaleg heimild og sérleyfi tiltekinna fyrirtækja til greiðslu peningavinninga geti gefið rekstraraðila vöruhappdrættis heimild til hins sama.“*

Með bréfi, dags. 24. mars sl., var dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og DAS send til upplýsinga umsögn HHÍ.

## **II.**

### **Álit samkeppnisráðs**

Á fundi samkeppnisráðs, þann 9. maí árið 2000, var mál þetta afgreitt. Fundinn sátu Karitas Pálsdóttir, Óðinn Elísson, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon og Tryggvi Axelsson.

#### **1.**

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur samkeppnisráð athygli dómsmálaráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga.



## 2.

Í því máli sem hér er til umfjöllunar óskar happdrætti DAS eftir álitni samkeppnisyfirvalda á einkaleyfi HHÍ til að reka flokkahappdrætti með peningavinningum. DAS, sem stofnað var árið 1954, hefur skv. núgildandi lögum nr. 16/1973 heimild til þess að starfrækja vöruhappdrætti. Ágóði happdrættisins skal renna til byggingarframkvæmda fyrir aldraða á vegum Sjómannadagssamtakanna í Reykjavík og Hafnarfirði. Í erindinu segir að löggjafinn hafi heimilað ýmsum samtökum að stofna til rekstrar happdrættis þar sem vinningar séu greiddir út í peningum, þrátt fyrir einkaleyfi HHÍ. Fordæmin séu því til staðar og jafnvel erlendir aðilar hafi betri samkeppnisstöðu á happdrættismarkaðnum heldur en happdrætti DAS.

## 3.

Í lögum nr. 6/1926 um happdrætti segir að leyfi dómsmálaráðuneytisins þurfi til þess að halda happdrætti og að peningahappdrætti eða önnur þvítík happspil megi ekki setja á stofn án lagaheimildar. Með lögum nr. 44/1933 var Háskóla Íslands, fyrstum aðila, veitt lagaheimild til þess að reka happdrætti með peningavinningum. Ágóðanum skyldi varið til þess að afla fjár til húsbygginga fyrir Háskóla Íslands. Í frumvarpinu með lögnum segir að með þessari aðferð sé leitað eftir ákveðnu formi frjálsra samskota til verkefnis sem annars hlyti að lenda á ríkissjóði. HHÍ greiðir 20% af nettóársarði í einkaleyfisgjald til ríkissjóðs. Í 1. mgr. 2. gr. laganna segir: „*Á meðan happdrættið starfar, er bannað að setja á stofn nokkurt annað peningahappdrætti hér á landi, svo og að versla með eða hafa á boðstólum miða erlendra happdrætta, auglýsa þá í innlendum blöðum eða hvetja menn til að kaupa þá.*“

Í umsögn dómsmálaráðuneytisins kemur fram að löggjöf um happdrættisstarfsemi sé fremur ósamstæð og að ákvæði hennar stangist að sumu leyti á. Þannig hafi fleiri aðilum en Háskóla Íslands verið með lögum veitt leyfi til að reka happdrættisleiki sem borgi út peningavinninga. Það sé ljóst að talnagetraunir eins og „Lottó“ og „Jóker“ megi telja til einnar tegundar peningahappdrættis og söfnunarkassar ÍSK borgi út peningavinninga.

DAS telur að losnað hafi um einkaleyfi HHÍ til að reka peningahappdrætti þar sem löggjafinn hafi heimilað samtökum að reka söfnunarkassa og talnagetraunir þar sem vinningar séu greiddir út í peningum. Í umsögn HHÍ kemur fram að HHÍ hefur látið á þetta reyna til að fá niðurfellt einkaleyfisgjald sitt til ríkisins. Þar sé um umtalsverða hagsmuni að ræða þar sem gjaldið sé

20% af hagnaði eða um 70–79 milljónir króna á ári. Einkaleyfið sé þó formlega talið í fullu gildi og sá skilningur sé staðfestur með áframhaldandi innheimtu einkaleyfisgjaldsins segir í umsögninni.

#### 4.

Á happdrættismarkaðnum starfa, samkvæmt sérlögum, auk DAS, eftirtaldir aðilar:

1. SÍBS rekur flokkahappdrætti með vörur.
2. Íslensk Getspá, sem er félag í eigu Íþróttasambands Íslands, Ungmennafélags Íslands og Öryrkjabandalags Íslands, rekur talnagetraunir, sem kallast Lottó 5/38, Víkingalottó 6/48 og „Jóker“ og eru vinningar greiddir út í peningum.
3. Íslenskar Getraunir afla fjár til stuðnings íþróttaiðkunum með útgáfu getraunaseðla. Vinningar eru greiddir út í peningum.
4. Íslenskir söfnunarkassar, sem er félag í eigu Rauða kross Íslands, Landsbjargar, Samtaka áhugamanna um áfengis- og vímuefnavandann og Slysavarnafélags Íslands, reka söfnunarkassa, þar sem vinningar eru greiddir út í peningum.
5. HHÍ rekur flokkahappdrætti með peningavinningum, skafmiðahappdrættið Happabrennu, sem greiðir peningavinninga og happdrættisvélur undir nafninu Gullnáman, sem greiða vinninga í peningum.

Að auki gefur dómsmálaráðuneytið út leyfi fyrir skyndihappdrættum, sem eru ýmist staðbundin eða á landsvísu.

Nefnd, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að semja frumdrög að mótun framtíðarstefnu í happdrættismálum, skilaði skýrslu í febrúar 1999. Eftirfarandi tölur eru teknar úr fylgiskjali með skýrslunni, töflu 1, sem er yfirlit yfir tekjur og gjöld úr ársreikningum lögvernduðu happdrættanna. Reikningarnir eru fyrir árið 1997 hjá SÍBS, Ísl. söfnunarkössum og HHÍ en hjá hinum happdrættunum fyrir uppgjörstímabil frá miðju ári 1996 til miðs árs 1997.

Fjárhæðir eru í þúsund krónum	Hreinar rekstr.tekjur	Markaðs-hlutdeild	Tekjur umfr.gjöld	Markaðs-hlutdeild
DAS	200.555	4 %	55.928	3 %
SÍBS	246.717	5 %	35.482	2 %
ÍSL.GETSPÁ	1.094.030	22 %	325.121	20 %
ÍSL.GETRAUNIR	355.652	7 %	59.396	4 %
ÍSL.SÖFNUNARK.	1.148.294	23 %	864.550	52 %
HHÍ	1.873.918	39 %	313.801	19 %
Samtals	4.919.166		1.654.278	

Hreinar rekstrartekjur eru tekjur happdrættanna af seldum miðum og tekjur af spilakössum. Hlutdeild vöruhappdrættanna var samtals 9% árið 1997. Þegar greiddir hafa verið út vinningar og dreginn frá almennur rekstrarkostnaður er hlutdeild þeirra 5% samkvæmt þessum ársreikningum.

Vinningavelta (þeir fjámunir sem velt er í gegnum vélarnar í formi vinninga) í spilavélum Ísl. söfnunarkassa og HHÍ er ekki innifalin í þessum tölum. Vinningavelta er áætluð 86% af heildarveltu í samræmi við reglugerðir, segir í skýringum með töflu 1 í fyrrgreindri heimild. Að meðtalinni vinningaveltu var heildarvelta þessa markaður rúmlega 16 milljarðar króna árið 1997.

## 5.

Fyrir 123. löggjafarþing 1998–99 var lagt fram frumvarp til breytinga á lögum um happdrætti DAS í þá veru að heimila DAS að starfrækja happdrætti með peningavinninga. Málið var sent til allsherjarnefndar Alþingis. Nefndin taldi að ekki væri unnt að leggja til að frumvarpið yrði samþykkt þar sem HHÍ hefði einkarétt á peningahappdrætti samkvæmt lögum nr. 13/1973 með síðari breytingum. Málinu var vísað til ríkisstjórnarinnar. Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. að starfsskilyrði happdrætta hafi breyst mikið á undanförunum árum og samkeppni þeirra aukist gríðarlega. Vöruhappdrættin hafi átt undir högg að sækja þar sem enginn áhugi sé lengur fyrir því að fá andvirði vinnings greitt í búpeningi og búvélum. Í nágrannalöndunum hafi orðið svipuð þróun og vöruhappdrætti í þeirri mynd sem þekktist hér heyrir sögunni til og af þeim sökum hafi íslenskum vöruhappdrættum verið ómögulegt að tengjast erlendum happdrættum. Samkeppnisráð telur að lítil markaðshlutdeild vöruhappdrættanna bendi til þess að samkeppnisstaða þeirra

sé lakari heldur en happdrætta og happdrættisleikja sem geta greitt vinninga út í peningum.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð m.a. með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum.

Aðgangur að happdrættismarkaðnum er ekki frjáls. Vilji löggjafarvaldsins á hverjum tíma ræður því hverjir fá að reka happdrætti og hvernig tekjum er skipt í vinninga, leyfisgjöld og ágóða. Leyfi er veitt fyrir rekstri happdrættanna með tilliti til þeirra markmiða löggjafarvaldsins að afla fjár til almannaheilla án opinbers rekstrar. Happdrættin, sem starfa samkvæmt núgildandi sérlögum, ættu að mati samkeppnisráðs að njóta jafnræðis hvað varðar skilmála fyrir rekstrinum, þannig að virk samkeppni geti þróast á milli þeirra. Vinningshafar vöruhappdrættanna þurfa að hafa fyrirhöfn og væntanlega kostnað af því að koma vinningum sínum í peninga. Það er því óhagkvæmt fyrir neytendur og getur gert vinninga verðminni í hendi vinningshafa heldur en efni standa til. Einkaleyfi HHÍ til þess að greiða vinninga út í peningum gefur happdrættinu samkeppnislegt forskot gagnvart vöruhappdrættunum og torveldar frjálsa samkeppni á markaðnum. Einkaleyfið fer því gegn markmiðum samkeppnislaga.

Með vísan til þess sem að framan segir beinir samkeppnisráðs þeim tilmælum til dómsmálaráðherra að beita sér fyrir því að samkeppnisstaða happdrættanna verði gerð sem jöfnust að því er varðar skilmála fyrir rekstrinum og að einkaleyfi HHÍ til að reka peningahappdrætti verði numið úr gildi og hinum flokkahappdrættunum verði veitt leyfi til þess að greiða út vinninga í peningum.