



Lotteri- og
stiftelsestilsynet

Tilleggsbestilling

Svar på oppfølgingsspørsmål fra Kulturdepartementet til
Lotteritilsynets utredning om sosialpolitiske og
kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske
pengespillmarkedet

5. juni 2015

1. Innledning

Lotteritilsynet viser til Kulturdepartementets brev av 19. mai 2015, med oppfølgingsspørsmål til enkelte av Lotteritilsynets konklusjoner i vår utredning av sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av en eventuell lisensiering av det norske pengespillmarkedet. Tilsynet har svart på disse spørsmålene så godt det lar seg gjøre innenfor den gitte tidsfristen.

Mandatet for utredningen om sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av en mulig lisensordning går fram av Kulturdepartementets brev av 28. januar 2015. Departementet ba tilsynet utrede sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av en mulig lisensordning. Mandatet omfattet ikke et oppdrag om å utrede økonomiske konsekvenser av en lisensordning, men viste til Rambølls utredning av disse. Videre var det Lotteritilsynets oppdrag å ha hovedfokus på Rambølls scenario 2A og 2B.

Ansvarlighetsnivået som er forutsatt i scenario 2A og 2B er lavere enn det ansvarlighetsnivået som gjelder i dagens enerettsmodell. I samsvar med mandatet vurderte vi derfor om det finnes tiltak som kan motvirke eventuelle negative sosialpolitiske konsekvenser. Det har ikke vært Lotteritilsynets intensjon å anbefale en ny reguleringsmodell.

Lotteritilsynet viser til vår utredning, der vi slår fast at både scenario 2A og 2B utgjør en større risiko for spilleproblemer enn dagens norske enerettsmodell. Slik situasjonen er i dag, er det enerettsmodellen som gir best forbrukerbeskyttelse, fordi dagens enerettsmodell samlet sett gir færre negative sosial- og kriminalpolitiske konsekvenser enn et lisensiert marked etter modell 2A og 2B.

Det vil alltid være mulig å øke ansvarlighetsnivået i et pengespillmarked, gjennom å innføre strengere eller flere ansvarlighetsverktøy. Tilsynets vurdering av tiltak som kan motvirke eventuelle negative konsekvenser viser hvilke verktøy Lotteritilsynet, fra et rent sosialpolitisk perspektiv, mener det vil være nødvendig å pålegge pengespilloperatørene i en lisensmodell for at en lisensmodell kan bli like ansvarlig som enerettsmodellen. I utredningen har tilsynet ikke vurdert økonomiske konsekvenser av en eventuell innføring av disse tiltakene.

2. Oppfølgingsspørsmål fra Kulturdepartementet

Kulturdepartementet har i brevet kommet med oppfølgingsspørsmål knyttet til enkelte av Lotteritilsynets konklusjoner slik disse er presentert i utredningens sammendrag.

2.1 I hvilket omfang må uregulerte operatører stenges ute for at enerettsmodellen skal være det beste alternativet?

Det går fram av tildelingsbrev fra Kulturdepartementet, Lotteritilsynets årsplan og tidligere dialog mellom tilsynet og departementet at det er en viktig oppgave for tilsynet å stenge uregulerte operatører ute fra det norske pengespillmarkedet. Målet er her å begrense tilgangen til det norske markedet gjennom dialog, pålegg om stans og annen tilsynsvirksomhet som gjør det vanskeligere for de uregulerte operatørene å tilby sine spill i Norge. Dette gjør vi gjennom tilsynets løpende arbeid med å slå ned på ulovlig markedsføring. I 2015 har tilsynet som et særlig satsningsområde å stanse TV-reklame for uregulerte operatører, samt få bedre effekt av forbudet mot betalingsformidling.

Ekspertgruppa for pengespill (Hamarutvalget) har i sin rapport¹ foreslått en rekke tiltak som kan settes i verk for å begrense uregulerte operatørers tilgang til det norske pengespillmarkedet.

¹ Rapport fra ekspertgruppe «Grenselaure pengespill – krev ny teknologi ny regulering?». Overlevert Kulturdepartementet i desember 2014.

Lotteritilsynet har tidligere gitt departementet innspill om at det ville styrke enerettsmodellen om regelverket på lotteri- og pengespillområdet ble klarere. Tilsynet har levert et utkast til samleforskrift for alle forskrifter på dette området. I utredningen peker vi på andre mulige tiltak for å beskytte det norske pengespillmarkedet, som blokkering og forbud mot å spille hos uregulerte operatører. Det må være en politisk beslutning hvilke tiltak myndighetene skal innføre for å beskytte norske pengespill. Myndighetenes arbeid med å begrense det uregulerte markedet styrker enerettsmodellen som det beste sosialpolitiske alternativet.

Vurderingen av hva som skal til for å stenge uregulerte operatører ute fra det regulerte markedet, er primært knyttet til spilleproblemer. Forskning og statistikk fra Hjelpelinjen viser at spilleproblemer i stor grad er knyttet til de onlinespillene som ville bli omfattet av en eventuell lisensmodell. Det er Lotteritilsynets vurdering at dersom myndighetene ser at pålitelige kilder indikerer en økning i spilleproblemer knyttet til spill hos uregulerte operatører, vil dette være et klart signal om at uregulerte operatører i for stor grad tilbyr spill i det norske markedet. Dersom dette inntreffer og myndighetenes reguleringstiltak ikke har positiv effekt på spilleproblemene, har vi ikke nådd målet om å stenge uregulerte operatører ute. Lotteritilsynet vil presisere at det er av avgjørende betydning at det pågående arbeidet for å begrense uregulerte operatørers tilgang til det norske markedet må holde fram. Om myndighetene slipper taket i dette arbeidet vil vi se en økning i uheldig spilleadferd. Derfor bør myndighetene kontinuerlig vurdere hvilke tiltak som best kan beskytte det norske pengespillmarkedet.

Det har lenge vært kjent at uregulerte operatører står for en stor del av omsetningen for de spillene det er aktuelt å lisensutsette i det norske pengespillmarkedet. Norsk Tipping har i mange år tilbudt online oddsspill, men fram til Norsk Tipping lanserte liveodds i juni 2012 og kasinospill i januar 2014 var de uregulerte operatørene alene om å tilby liveodds og kasinospill i det norske markedet.

Samtidig er det viktig å påpeke at estimatet for det uregulerte markedet på 1,2 milliarder ikke utgjør mer enn ca. 10 % av det totale norske pengespillmarkedet der nettoomsetningen for 2014 var på 10,5 milliarder kroner. Dersom vi ser utelukkende på odds- og kasinospill er de uregulerte operatørenes andel høyere². Det er disse spillene norske myndigheter vurderer å regulere i et eventuelt lisensiert marked, jf. Rambølls modell 2A og 2B.

Norsk Tippings kasinospill (Instaspill) ble lansert i januar 2014 for å møte konkurransen fra uregulerte operatører, med mål om å kanalisere norske spillere over fra spill hos uregulerte operatører til spill hos Norsk Tipping. Norsk Tipping rapporterer at de har sett en jevn vekst i antall spillere gjennom 2014, og hadde i overkant av 110 000 aktive spillere i 4. kvartal. Lotteritilsynets erfaring så langt er at Instaspill har greid seg bra i konkurranse med de uregulerte operatørene.

Det har ikke gått tilstrekkelig lang tid til at vi kan trekke sikre konklusjoner på om norske myndigheter gjennom lanseringen av Instaspill har lyktes i å kanalisere norske spillere. I 2014 hadde Norsk Tippings Instaspill en omsetning på 318 millioner kroner. Instaspill er underlagt et omfattende ansvarlighetsregime for å forebygge spilleproblemer, og statistikk fra Hjelpelinjen viser at det var færre som rapporterte nettkasino som sitt hovedproblemspill etter at Norsk Tipping innførte Instaspill.

Den norske reguleringsmodellen vil tåle konkurransen fra uregulerte operatører med dagens omfang så lenge nivået på spilleproblemer er lavt, og myndighetene lykkes i å kanalisere spillere til regulerte spill. Gitt dagens omfang av uregulerte spill er enerettsmodellen det beste alternativet for norsk pengespillregulering fordi vi ser at omfanget av spilleproblemer er stabilt eller svakt nedadgående³.

² Lotteritilsynet utredning av 15. mai 2015, diagram 2.

³ Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013 (UiBs befolkningsundersøkelse utgitt 2014) og statistikk fra Hjelpelinjen.

2.2 Premisser for modellene

Rambøll har i sin rapport⁴ listet opp forhold som er viktige i utformingen av en lisensmodell for å maksimere antall regulerte aktører og minimere det uregulerte markedet, og samtidig ha best mulig forbrukervern. Denne listen gir et godt utgangspunkt dersom norske myndigheter skal vurdere hvilke regulatoriske krav som bør stilles i en eventuell ny lisensmodell.

Ut fra forutsetningen om at det foreligger en ny reguleringsmodell, ber Kulturdepartementet om at tilsynet redegjør for forutsetninger som ligger til grunn, og som har relevans for modellens effektivitet. Rambøll har ikke spesifisert administrative krav, tekniske krav og krav til tiltak for å unngå økonomisk kriminalitet for scenario 2A og 2B. Det vil være en svært omfattende prosess å utforme slike krav, og tilsynet mener at dette bør utredes i sin helhet dersom norske myndigheter velger å gå inn for en lisensmodell. Lotteritilsynet legger etter dette til grunn at vi derfor kan se bort fra detaljregulering som ikke påvirker ansvarlighetsregimet i en slik modell.

Det følger av Rambølls rapport at scenario 2B inneholder følgende ansvarlighetstiltak⁵:

- Registrert spill (obligatorisk bruk av spiller-ID)
- Krav om at spiller skal sette egne spillegrenser
- Frivillig bruk av utestengingsverktøy i form av et sentralt register
- Krav om at operatør skal lenke til hjelp mot spillavhengighet
- Aldersgrense 18 år
- Krav til oversiktlig spillhistorikk for spillerne
- Forbud mot bonuser og «free-spins»
- Krav om å tilby frivillig monitoreringsverktøy
- Krav om at markedsføring ikke skal rettes mot problemspillere

Dersom vi forutsetter at utredningen presenterer en ny reguleringsmodell med mer omfattende ansvarlighetstiltak vil denne inneholde samme tiltak som scenario 2B, men i tillegg må det også stilles krav om gjennomgripende ansvarlighetstiltak som gjelder på tvers av alle operatører i det lisensierte markedet:

- Obligatorisk bruk av grenseverktøy men med maksimale tapsgrenser
- Monitoreringsverktøy med muligheter for tilbakemelding til spiller

I tillegg har både Lotteritilsynet og Helsedirektoratet pekt på at myndighetene må sette strenge krav til markedsføringen.

2.3 Erfaringer fra andre land med en lignende reguleringsmodell

Ut fra forutsetningen om at det foreligger en ny reguleringsmodell, ber departementet om at Lotteritilsynet redegjør for hvilke land dette er modellert på, samt eventuelle erfaringer fra andre land med en lignende reguleringsmodell.

Sett fra et sosialpolitisk perspektiv er scenario 2A og 2B mindre ansvarlige reguleringsmodeller enn dagens enerettsmodell. Derfor pekte Lotteritilsynet i vår utredning på tiltak som kunne motvirke eventuelle negative sosialpolitiske konsekvenser.

Lotteritilsynet kjenner ikke til andre land som har et lisensiert pengespillmarked med en så omfattende og gjennomgripende regulering som den vi ville få dersom vi innførte en lisensmodell med gjennomgripende ansvarlighetstiltak som obligatorisk bruk av grenseverktøy med maksimale tapsgrenser og monitorering av spilleadfærd, samt med strenge krav til markedsføring.

⁴ Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill (Rambøll) side 14.

⁵ Rambøll side 46.

I 2014 gjennomførte GREF⁶ en kartlegging over hvilke ansvarlighetstiltak som kreves i de ulike europeiske lands regulering. 19 jurisdiksjoner svarte på undersøkelsen. Vår omtale tar utgangspunkt i svarene fra denne kartleggingen.

Utestengelser

Flere land har systemer der spillere kan stenge seg ute fra spill, men færre sier at utestengelser også gjelder spill hos flere operatører. Danmark har innført et utestengelsesverktøy for onlinespill som gjelder på tvers av tilbydere (ROFUS). Belgia har et sentralt utestengelsesregister som gjelder for alle regulerte spill. Estland har et utestengelsesregister for både online og landbasert kasinospill. De planlegger også å utvide systemet til å gjelde for oddsspill. To andre jurisdiksjoner skriver at online kasinoer kan utveksle informasjon om utestengelser. I tillegg planlegger Sverige et system for onlinespill der spillere kan stenge seg ute fra alt regulert spill.

Grenseverktøy (beløp)

De fleste land som tilbyr online kasino- eller oddsspill har frivillige grenseverktøy, men Norge og Finland har obligatorisk bruk av grenseverktøy. Noen få land med et begrenset antall lisensinnehavere sier grenser som settes til en viss grad gjelder på tvers av aktører, men det er vanskelig å lese ut av svarene hvor omfattende dette reelt sett er.

Maksimale tapsgrenser

Noen få land har regulering for enkelte spill som setter grenser for maksimalt tap for en bestemt periode. For eksempel har Finland maksgrense på liveodds og online kasino, og i Norge er det maksgrenser for liveodds, Instaspill og landbaserte terminalspill (Multix og Belago).

Monitorering

Monitoreringsverktøy for spilleatferd er tilgjengelig for spillere i flere land. Vi har ikke vurdert i hvilken grad et monitoreringsverktøy kan videreutvikles med tanke på et helt marked, og ikke bare for hver enkelt operatør. Vi kjenner heller ikke til at noen land har krav om dette.

Lotteritilsynet kjenner ikke til at andre land i et lisensregime har krav om så mange ansvarlighetstiltak som også skal gjelde på tvers av alle lisensierte aktører.

Noen av verktøyene som er forutsatt i 2B er trolig best egnet i en enerettsmodell⁷, men det sentrale utestengelsesregisteret i Danmark er et godt verktøy for et lisensregime. I en norsk modell kunne et lignende system utvides til også å gjelde for beløpsgrenser.

Center for Ludomani har spilt inn noe av dette til danske myndigheter, blant annet obligatorisk bruk av grenseverktøy for beløp og tid, samt ett felles spillekort⁸.

Norge har lang tradisjon for å være tidlig ute med å innføre tiltak for å begrense risikoen for spilleproblemer. Mange av disse er innført i enerettsmodellen. Vi kan nevne automatereformen der spillekortet til Norsk Tipping muliggjorde registrert spill med ansvarlighetsverktøy for spillterminaler⁹, maksimale tapsgrenser for både spillterminalene og interaktive online-spill (Instaspill). Norske pengespill-myndigheter gjør svært mye for å forebygge negative konsekvenser av pengespill, og vi jobber bredere på dette området enn de fleste av våre kollegaer internasjonalt. Derfor er det for Lotteritilsynet naturlig å peke på mulige ansvarlighetsverktøy, uten at vi samtidig kan vise til erfaringer fra andre land.

⁶ Gaming Regulators' European Forum.

⁷ Lotteritilsynets utredning side 59.

⁸ Lotteritilsynets utredning side 52.

⁹ Med spillterminaler menes Norsk Tippings Multix og Belago

2.4 Konsekvenser

Det er vanskelig å si noe entydig om hvor mange av dagens uregulerte operatører som vil ønske å bli en del av det regulerte markedet. Når spillselskaper skal gjøre en vurdering av om de skal gå inn i et lisensregime gjennomfører de en totalvurdering av fordeler og ulemper, og vil gå inn i markedet dersom de vurderer lønnsomheten i markedet som god nok.

2.4.1 Sannsynlighet

En operatør som søker lisens i et regulert marked som er svært forskjellig fra det uregulerte og har strengere krav til ansvarlighet, vil forutsette at myndighetene er villige til å stenge uregulerte aktører ute fra markedet. Dette ble omtalt i Lotteritilsynets utredning¹⁰ som blokkering av uregulerte operatører og forbud mot å spille hos uregulerte operatører. I Danmark blokkeres operatører som ikke har lisens¹¹. Slike tiltak kan også vurderes for å beskytte en enerettsmodell.

Rambøll sier i sin rapport¹² at aktørene gir uttrykk for motstand mot et krav om maksimale tapsgrenser. De peker blant annet på at et slikt krav vil tvinge storspillere ut i det uregulerte markedet. På den andre siden viser Rambøll til at ingen enkelttiltak være nok til å utelukke en reguleringsmodell, og selskapets vilje til å gå inn i markedet avhenger av en totalvurdering.

Børsnoterte selskaper er avhengige av tillit hos sine eiere for å opprettholde markedsverdien av selskapet. Deres aktivitet i markedet vil bli lagt merke til og vurdert nøye. Det er grunn til å tro at børsnoterte selskaper dermed vil kunne ha et større incitament for å gå inn i et lisensiert marked med strenge krav til ansvarlighet enn et selskap som ikke er børsnotert.

Operatørene vil forvente at alle operatører konkurrerer på like vilkår. I dette ligger at de ikke vil akseptere konkurranse fra uregulerte aktører i markedet. Så lenge aktørene konkurrerer om spillerne på ellers like vilkår, og markedet er lukket for uregulerte operatører, vil operatørenes toleranse for ansvarlighetstiltak øke. Realismen i modellen avhenger av hvor langt myndighetene er villige til å strekke seg, og hva som er gjennomførbare tiltak for å stenge uregulerte operatører ute.

Flere europeiske jurisdiksjoner har innført blokkering, men tilsynet kjenner ikke til hva slags tekniske løsninger som er valgt, og hvor effektivt blokkeringene virker¹³. Hamarutvalget vurderte i sin rapport¹⁴ blokkering av nettsider som tilbyr pengespill til nordmenn som et mulig tiltak for å møte konkurransen fra utlandet. Formålet med en eventuell norsk blokkering vil være tredelt:

- Gjøre det vanskeligere for uregulerte operatører å tilby spillene sine til nordmenn.
- Nå ut med informasjon til spillerne om at disse operatørene ikke har lov til å tilby spill i Norge.
- Informere om at disse spillene ikke blir kontrollert av norske myndigheter.

En eventuell innføring av blokkering av pengespill fra uregulerte operatører krever at det er politisk vilje til å gjennomføre slik blokkering. Det går fram av forarbeidene til forbudet mot betalingsformidling at Norsk Tipping i høringsrunden foreslo blokkering. Kulturdepartementet viste i sin vurdering av innspillet fra Norsk Tipping til Datakrimutvalget, som i NOU 2007:2 ikke gikk inn for å foreslå hjemmel i straffeloven for å iverksette filtreringstiltak for pengespill. På grunn av de prinsipielle sidene ved slike tiltak mente departementet at blokkering ikke burde drøftes for pengespill alene, men heller ses i en bredere sammenheng sammen med andre områder der det kan være aktuelt å innføre blokkering.

¹⁰ Lotteritilsynets utredning side 54.

¹¹ <https://spillemyndigheden.dk/nyheder/blokkering-af-ulovlige-hjemmesider-0>

¹² Rambøll side 36.

¹³ Rambøll side 11.

¹⁴ Rapport fra ekspertgruppe «Grenselaure pengespill – krev ny teknologi ny regulering?». Overlevert Kulturdepartementet i desember 2014

Hamarutvalget gikk i sin rapport gjennom tre alternative løsninger for blokkering:

- Blokkering av IP-adresser – alle tjenester på samme server kan bli blokkert. Tjenestene vil ha samme leverandør, og alle vil bli blokkert, uavhengig av om de har en relasjon til tjenesten som skal blokkeres. Hamarutvalget vurderte denne blokkeringsformen som lite målrettet.
- Blokkering av DNS – her er det bare tilgangen til det aktuelle domenet som blir blokkert. Hamarutvalget vurderte denne blokkeringsformen som målrettet.
- DPI-basert blokkering – her blokkeres enkeltpunkt ved at trafikken som går mellom to punkter blir analysert. Dette er teknisk komplisert, og kan fort gi høye kostnader og store utfordringer for personvern og ytringsfrihet.

DNS-blokkering kan innføres på to alternative måter:

- 1) DNS konfigureres slik at programvaren gir opp å finne tjenesten.
- 2) DNS blir konfigurert til å sende brukeren til en informasjonsside¹⁵:



Dersom Norge eventuelt skulle innføre blokkering av uregulerte operatører, mener Hamarutvalget at den mest aktuelle løsningen er alternativ 2, fordi brukeren dermed får informasjon om hvorfor tjenesten han forsøker å nå ikke er tilgjengelig, hvem han skal kontakte dersom han mener det ikke er en rettmessig blokkering, samt få en bekreftelse på at det ikke er noe i veien med eget utstyr eller nettleverandør.

Hamarutvalget stiller spørsmålet om hvorfor myndighetene eventuelt skulle vurdere å innføre en særordning for en spesifikk type lovovertrедelse. Blokkering er et inngripende tiltak. De sterkeste argumentene mot blokkering er hensynet til ytringsfrihet og informasjonsfrihet. Videre er blokkering relativt enkelt å omgå, men dette krever en aktiv handling fra spilleren.

Norge har i sin lovgivning ikke oppstilt noe forbud mot å spille hos uregulerte operatører. Slike tiltak omtales gjerne som kriminalisering av spilleren. Dette betyr at nordmenn kan spille hos andre

¹⁵ Eksempelet på informasjonsside om blokkering er hentet fra Wikipedia:
http://en.wikipedia.org/wiki/Websites_blocked_in_Belgium

operatører enn Norsk Tipping uten å risikere straff for dette. Enkelte lands myndigheter har innført forbud mot å spille hos uregulerte operatører. Sanksjonslovutvalget uttalte i NOU 2003:15 «Fra bot til bedring» at bruken av straff bør reduseres. For det annet bør de interessene som lovbestemmelsen skal beskytte, være så viktige for samfunnet at de forsvarer bruk av straff. Det tredje hensynet som framheves, er at det normalt ikke er grunn til å ta i bruk straff hvis trusselen om andre sanksjoner er tilstrekkelig til å sørge for at lovbestemmelsen blir etterlevd (subsidiaritet). For det fjerde gikk utvalget inn for at straff bare bør benyttes som sanksjon mot alvorlige overtredelser. Justisdepartementet videreførte Sanksjonsutvalgets syn i Innst. O. nr. 72 (2004-2005), der de i proposisjonens sammendrag framhever et utgangspunkt om at bare handlinger som skader eller representerer en fare for skade på andre verdier, bør kriminaliseres. Straff bør også være et subsidiært virkemiddel. Mindre alvorlige lovbrudd bør derfor ikke gjøres straffbare hvis ønsket atferd kan sikres på annen måte.

Formålet med norsk pengespillregulering er å beskytte spillerne. Pengespill skal avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill, samtidig som det legges til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til gode formål. Spill hos uregulerte operatører kan ha konsekvenser for spilleren, siden spilltilbudet ikke er regulert av norske myndigheter. Norske myndigheter kan ikke gå god for at tilbudet har en tilstrekkelig høy grad av forbrukerbeskyttelse, og kan heller ikke bistå spilleren i en eventuell konflikt med den uregulerte operatøren. Spill hos uregulerte operatører har også økonomiske konsekvenser for det norske samfunnet. Om vi ser formålet med norsk pengespillregulering i sammenheng med konklusjonene til sanksjonslovutvalget er konsekvensene for det norske samfunnet antageligvis ikke så store at de kan rettferdiggjøre bruk av straff. En endelig avklaring av dette vil være et politisk spørsmål.

Det er få myndigheter vi kjenner til som i dag har gjennomført effektive blokkeringstiltak. EU-kommisjonen har gjort en studie¹⁶ der det blant annet fremgår hvilke medlemsland som har regulert pengespill ved tiltak som blokkering og kriminalisering av spillere. Lotteritilsynet har sammenstilt denne informasjonen i tabellen under.

¹⁶ EU-kommisjonen: «Study on the role of regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement». Publisert 01.10.2014. http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8180&lang=en&title=Study-on-the-role-of-regulators-for-online-gambling%3A-authorisation%2C-supervision-and-enforcement.

Oversikt over landregulering av Internettblokkering og kriminalisering av spillere

Land	Internettblokkering		Spillere er kriminalisert	
	Ja	Nei	Ja	Nei
Østerrike		x	-	-
Belgia	x		x	
Bulgaria	x		-	-
Kroatia		x	-	-
Kypros	x		-	-
Tsjekkia	-	-	-	-
Danmark	x		-	-
Estland	x		-	-
Finland		x	-	-
Frankrike	x		-	-
Tyskland		x	x ¹⁷	
Kreta	x		-	-
Ungarn	x		-	-
Island		x	-	-
Irland	x ¹⁸		-	-
Italia	x		-	-
Latvia		x	-	-
Liechtenstein		x	-	-
Litauen		x	-	-
Luxembourg		x	-	-
Malta		x	-	-
Nederland	x ¹⁹		-	-
Polen		x	x ²⁰	
Portugal	x ²¹		-	-
Romania	x		-	-
Slovakia		x	-	-
Slovenia	x		-	-
Spania	x		-	-
Sverige		x	-	-
Storbritannia		x	-	-

Tabellen viser at stadig flere europeiske land innfører blokkering, mens veldig få kriminaliserer spilleren. Lotteritilsynet har ikke kjennskap til hvor effektive disse tiltakene er for å beskytte det nasjonale markedet.

Det er Lotteritilsynets vurdering at blokkering kan være et nyttig verktøy for å beskytte enhver reguleringsmodell for pengespill. Dersom norske myndigheter ønsker å innføre blokkering for å beskytte det norske pengespillmarkedet, stiller tilsynet seg bak Hamarutvalgets anbefalinger om en blokkeringsløsning der DNS blir konfigurert til å sende brukeren til en informasjonsside.

Blokkering av nettsider vil bidra til å bevisstgjøre spilleren om at han spiller hos ulovlige operatører. En bevisst spiller vil ta informerte valg, og erfaring viser at nordmenn er generelt lovlige.

¹⁷ <http://www.gamingintelligence.com/legal/29690-munich-court-fines-german-player-for-unlicensed-gambling>

¹⁸ Lovforslag

¹⁹ Lovforslag

²⁰ <http://www.gamingzion.com/gamblingnews/poland-s-costly-licenses-induce-illegal-gambling-to-players-detriment-6224>

²¹ Lovforslag

2.4.2 Effektivitet

Lotteritilsynets utredning bygger på et estimat på netto-omsetningen i det uregulerte markedet på 1,2 milliarder kroner (2014-tall). Rambøll har tatt utgangspunkt i 2013-tall og et estimat på netto-omsetningen i det uregulerte markedet på 0,7 milliarder kroner. Dette medfører at Lotteritilsynets estimat ikke er direkte sammenlignbart med Rambølls når det gjelder omsetningstallene i scenario 2A og 2B.

Ansvarlighetstiltakene vil gjøre det mindre attraktivt å gå inn i dette markedet enn i et marked basert på modell 2A og 2B. Markedsandelen til de regulerte pengespillene vil dermed bli mindre enn i 2A og 2B. I et forsøk på å veie opp for strenge ansvarlighetskrav, vil skatteprosenten måtte settes lavere enn 15 % (2B). Lotteritilsynet antar at skatteprosenten derfor må bli om lag 10 %. Innføring av omfattende og gjennomgripende ansvarlighetstiltak vil redusere omsetningen i markedet. Dette innebærer at det vil bli mindre omsetning å beskatte, og dermed vil skatteinntektene fra lisensordningen bli lavere enn i både 2A og 2B.

Rambøll har i sine modeller estimert at Norsk Tipping vil tape mellom 13,5 % og 15 %²² av sine markedsandeler til andre lisenshavere. I en modell med krav til omfattende og gjennomgripende ansvarlighetstiltak vil Norsk Tipping ha et konkurransefortrinn, i og med at de driver sin virksomhet under lignende krav i dag. Andre lisenshavere vil måtte gjøre større endringer i sitt spilltilbud for å tilpasse seg ansvarlighetsregimet, noe som vil gjøre det lettere for Norsk Tipping å beholde sine spillere. Norsk Tippings tap av markedsandel vil derfor bli lavere enn i 2A og 2B.

I et lisensiert regime vil Norsk Tippings kostnader til markedsføring øke. Dette skyldes større konkurranse på grunn av flere aktører i markedet. For at Norsk Tipping skal opprettholde sin synlighet må selskapet bruke mer penger på markedsføring. Rambøll har beregnet at Norsk Tippings markedsføringsutgifter vil øke med 50 % i scenario 2A, og 30 % i scenario 2B. Det stilles ulike krav til markedsføringen i de ulike modellene, og i denne modellen er kravene til markedsføring strengere enn i scenario 2A og 2B. Tilsynets vurdering er at Norsk Tipping i denne modellen beskytter sin markedsandel uten å måtte øke kostnadene like mye som i 2B, fordi det er begrenset adgang til å markedsføre.

Rambøll skriver at kostnadene knyttet til tilsyn øker med 23 % (2A) og 30 % (2B). De tar utgangspunkt i erfaringer fra Danmark (2A). I en reguleringsmodell med strengere regler vil kostnadene til å føre tilsyn øke (2B). Lisenshavernes forventninger til at arbeidet med å begrense det uregulerte markedet vil sannsynligvis også øke. Kostnadene i en modell med mer omfattende krav enn i 2B vil øke ytterligere.

Rambøll legger til grunn at en lisensavgift må være en administrativ avgift for å dekke statens utgifter i forbindelse med lisensieringsprosessen, og ikke en skatt. Rambøll har i sin modellering gjort forenklinger i hvordan lisensavgiften skal fordeles mellom de ulike aktørene i det regulerte markedet. Lotteritilsynet mener at lisensavgiftene skal dekke myndighetenes utgifter til tilsyn og kontroll, og at den eksakte størrelsen på avgiftene først kan fastsettes i forbindelse med utarbeidelse av regelverket. Det vil være naturlig å ta utgangspunkt i avgiftsberegningen i den danske modellen²³.

Lotteritilsynet har ikke vurdert engangskostnader knyttet til utarbeidelse av regelverk, kostnader knyttet til monitoreringsverktøy, samt utvikling av database for utestengelser og beløpsgrenser.

Operatørene gjør sin totalvurdering av lønnsomheten i et potensielt nytt marked før de bestemmer seg for om de ønsker å være en del av det. Derfor er det avgjørende at alle krav må være på plass i reguleringen av en eventuell norsk lisensmodell før markedet åpner. Lotteritilsynet har erfart at private operatører kan motsette seg endringer i vilkår som har innvirkning på deres økonomiske overskudd. I

²² Rambøll side 56.

²³ Rambøll side 39

dagens enerettsmodell er Norsk Tipping ikke drevet av et tilsvarende mål om profitt, og myndighetene kan derfor lettere innføre endringer dersom sosialpolitiske hensyn tilsier at det er behov for det.

2.4.3 Andre vurderinger

Vi ser at en eventuell innføring av grenseoverskridende ansvarlighetsverktøy fører med seg problemstillinger rundt retten til personvern etter personopplysningsloven.

Det følger av informasjon på nettsiden til Datatilsynet at den norske personvernlovgivningen bygger på en kjerne av grunnleggende personvernprinsipper som springer ut fra et ideal om at alle skal ha bestemmelsesrett over personopplysninger om dem selv. Størst mulig respekt for privatlivets fred og den enkeltes personlige integritet oppnås når registrering og bruk av personopplysninger begrenses til et minimum. Når det er nødvendig å behandle personopplysninger, skal behandlingen først og fremst baseres på samtykke eller annet rettslig grunnlag. Innsamling og behandling av personopplysninger er regulert i personopplysningsloven.

Alle gjennomgripende ansvarlighetsverktøy vil utfordre personvernet fordi de innebærer innsamling og oppbevaring av personopplysninger som til dels kan være sensitive. Gjennomgripende verktøy vil måtte utvikles i samråd med Datatilsynet. Lotteritilsynet tar forbehold om at den norske personvernlovgivningen tillater bruk av et slikt register i Norge.

I Danmark har pengespillmyndighetene innført utestengelsesverktøyet ROFUS, som gjelder på tvers av alle regulerte onlineoperatører. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.2.4 i vår utredning.

Sverige er i ferd med å utvikle et utestengelsesregister for onlinespill etter dansk modell, som skal gjelde på tvers av alle regulerte operatører. Lotteriinspeksjonen opplyser at myndighetene har vurdert dette registeret opp mot svensk personvernlovgivning. Konklusjonen er at et slikt register ikke vil være i strid med personvernlovgivningen under forutsetning av at registeret er nødvendig av sosialpolitiske hensyn og at registeret ligger hos myndighetene.

Lotteritilsynet mener at det vil være mulig å utvikle gjennomgripende verktøy. Tilsynet ser både politiske, tekniske og juridiske utfordringer, og det vil være ressurskrevende å innføre slike verktøy. Norsk Tipping bruker monitoreringsverktøyet Playscan, som muntlig har informert Lotteritilsynet om at verktøyet også kan gjelde på tvers av operatører. Sammenlignet med det danske utestengelsesverktøyet, vil det være langt mer omfattende å innføre et norsk verktøy som omfatter både grenser og utestengelser, og er felles for alle operatører i markedet.

3. Oppsummering

Den norske reguleringsmodellen vil tåle konkurransen fra uregulerte operatører i dagens omfang, så lenge nivået på spilleproblemer er lavt, og myndighetene og Norsk Tipping lykkes i å kanalisere spillere til regulerte spill. Gitt dagens omfang av uregulerte spill er enerettsmodellen det beste alternativet for norsk pengespillregulering fordi vi ser at omfanget av spilleproblemer er stabilt eller svakt nedadgående²⁴.

Lotteritilsynet kjenner ikke til andre land som har et lisensiert pengespillmarked med en så omfattende og gjennomgripende regulering som i den forutsatte modellen. Norge har lang tradisjon for å være tidlig ute med å innføre tiltak for å begrense risikoen for spilleproblemer. Det vil være politiske, tekniske og juridiske utfordringer knyttet til utvikling av gjennomgripende ansvarlighetsverktøy.

Operatører som vurderer å gå inn i et lisensiert marked gjør en totalvurdering av lønnsomheten i et potensielt nytt marked før de bestemmer seg for om de ønsker å være en del av markedet. Så lenge

²⁴ Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013 (UiBs befolkningsundersøkelse utgitt 2014) og statistikk fra Hjelpelinjen.

aktørene konkurrerer om spillerne på ellers like vilkår, og markedet er lukket for uregulerte operatører, vil operatørenes toleranse for ansvarlighetstiltak øke.

En studie fra EU-Kommisjonen viser at 15 av 30 land har innført blokkering av nettsider som tilbyr uregulerte pengespill. Det er Lotteritilsynets vurdering at blokkering kan være et nyttig verktøy for å beskytte enhver reguleringsmodell for pengespill.

Myndighetenes arbeid med å hindre uregulerte pengespill har en positiv effekt på de sosialpolitiske konsekvensene for det totale norske spillmarkedet.

Det er Lotteritilsynets vurdering at enerettsmodellen er en langt mer effektiv og ressursbesparende reguleringsmodell enn en lisensmodell. Lotteritilsynet har over lang tid utøvet markeds kontroll for å beskytte eneretten, og leter stadig etter nye måter å nå lenger i dette arbeidet på. Vi har pekt på at arbeidet med markeds kontroll også må videreføres i en eventuell lisensmodell. Det er store kostnader knyttet til å opprette og drive nødvendige tiltak i et lisensiert marked. Et strengt lisensregime vil neppe medføre flere inntekter til det norske samfunnet gjennom skatter eller inntekter til formål.

Enerettsmodellen har sin unike styrke i situasjoner der myndighetene ser behov for raskt å kunne innføre korrigerende tiltak. Som enerettsaktør og statlig eierstyrt selskap vil Norsk Tipping kunne gjøre endringer i sitt spilltilbud i løpet av svært kort tid, sammenlignet med om endringene skulle innføres i et kommersielt, lisensiert marked.