

01 DES 2015

AUST-AGDER
FYLKESKOMMUNE

Fylkesrådmannen

Kulturdepartementet
Att. Astrid Zachariassen
Postboks 8030 Dep
0030 OSLOSaksbehandler: NIGUN
Telefon (direkte): 37017490Deres ref.:
Vår ref.: 2015/2593-4Vår dato: 29.11.2015
Løpenr.: 39764/2015

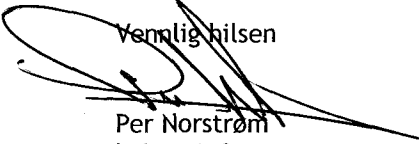

Høringsuttalelse fra Aust-Agder fylkeskommune - Konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill

Vi viser til mottatt høringsbrev om utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill, datert 8. juli 2015.

Fylkesutvalget i Aust-Agder hadde saken til behandling 24. november 2015, og følgende ble vedtatt mot én stemme:

1. Fylkesutvalget tilrår å opprettholde dagens ordning med spillmonopol gjennom Norsk Tipping.
2. Fylkesutvalget slutter seg til fylkesrådmannens vurderinger i saken og til vedlagte svar på spørsmål i høringsnotatet.

Vennlig hilsen


Per Norstrøm
kultursjef
Nils Andre Gundersen
idrettsrådgiver

Vedlegg:

- Saksfremlegg: Konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill - høringsuttalelse
- Høringsuttalelse - konsekvenser ved mulig lisensordning for pengespill. Svar på konkrete spørsmål i høringsnotatet



Saksframlegg

Dato: 08.11.2015
Arkivref: 2015/2593-36797/2015 / 637

Saksbehandler: Nils Andre Gundersen

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Fylkesutvalget	24.11.2015

KONSEKVENSER AV EN MULIG LISENSORDNING FOR PENGESPILL - HØRINGSUTTALELSE

1. FORSLAG TIL VEDTAK

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til vedtak:

1. Fylkesutvalget tilrår å opprettholde dagens ordning med spillmonopol gjennom Norsk Tipping.
2. Fylkesutvalget slutter seg ellers til fylkesrådmannens vurderinger i saken og til vedlagte svar på spørsmål i høringsnotatet.

2. SAMMENDRAG

Fylkesrådmannen tilrår å opprettholde dagens ordning med spillmonopol gjennom Norsk Tipping.

3. BAKGRUNN FOR SAKEN

Bakgrunnen for høringen ligger i "Sundvolden-erklæringen." Der står det som følger: *"Regjeringen vil utrede spørsmålet om lisensordning for utenlandske spill-selskaper for å se om det er mulig å kombinere sosialpolitiske hensyn og økte totale inntekter til frivilligheten innenfor EØS-avtalens rammer."*

Kulturdepartementet har sendt to utredninger på høring. Disse omhandler økonomiske, sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser ved innføringen av en eventuell ny lisensordning for pengespill i landet. Utgangspunktet er de utfordringer som følger med ekspansjonen av utenlandske uregulerte operatører i det norske markedet for internettbaserte spill og lotteri. Spørsmålet er om en istedenfor dagens spillmonopol skal åpne for andre aktører gjennom en ny lisensordning, og eventuelt på hvilke premisser.

De fleste europeiske land har regimer for å motvirke uheldige utslag av spill og lotteri, samt bruk av overskuddet fra denne type virksomhet. De siste årene er disse regimene blitt utfordret overalt. Noen land har hatt en grunnleggende endring av lovgivningen, for eksempel Danmark som i 2012 avskaffet spillmonopolet til fordel for en lisensordning.

Fylkeskommunene er blant høringsinstansene og høringsfristen er 1. desember 2015.

3.1 Problemstillinger

Kulturdepartementet har sendt to utredninger på høring, som begge omhandler konsekvenser ved en eventuell lisensordning for pengespill i landet.

Den ene utredningen: *"Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill"* inneholder to rapporter og er utarbeidet av Rambøll Management Consulting (heretter kalt. Rambøll).

Den andre utredningen: *"Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengemarkedet"* inneholder også to rapporter utarbeidet av Lotteritilsynet.

Departementet ønsker tilbakemelding på innholdet i utredningene og svar på noen konkrete spørsmål.

Lovgivningens utgangspunkt

I Norge er det sett på som en samfunnsoppgave å verne den enkelte spiller mot de mest dramatiske utslag av den økonomiske risiko som ligger i pengespill og lotteri. Alle pengespill og lotteri har som formål å skape et økonomisk overskudd for arrangøren, og dermed normalt gi et tap for spillerne sett over tid. Økonomiske og sosiale problemer knyttet til pengespill og lotteri er fremdeles stort i Norge selv om tendensen har vært nedadgående de siste 10 årene.

Den norske reguleringsmodellen

Reguleringsmodellen i Norge har hjemmel i pengespilloven (LOV 1992-08-28-103) og lotteriloven (LOV 1995-02-24-11). Den legger plikter på operatørene. Pengespilloven danner grunnlaget for dagens spillemonopol.

Norsk Tipping har enerett på de største pengespillene, og de spill med høyest risiko for å utvikle spilleavhengighet. Norsk Rikstoto har enerett på hestespill. Lotteriloven gir Norsk Tipping hjemmel for monopol på lotteri i stor målestokk.

Spillmonopol i forhold til EØS-retten

Regelverket for pengespill er ikke harmonisert i EØS eller EU. Det er opp til hver enkelt stat å regulere markedet. Pengespill kommer inn under EØS-avtalens regler om fri bevegelse av tjenester og fri etableringsrett. Eneretten til Norsk Tipping er en restriksjon på fri bevegelse av tjenester og etableringsretten. EFTA-domstolen har likevel vurdert den norske modellen til å være i tråd med EØS-avtalen. Den viktigste begrunnelsen for dette er at modellen kan forebygge problematisk spillatferd, utilbørlig økonomisk atferd og den kan avgrense private aktører som ønsker å få fortjeneste på spill.

Det økonomiske overskuddet fra spillmonopolet er en viktig inntektskilde for norske frivillige organisasjoner, og det bidrar til å finansiere offentlige tiltak på idretts- og kulturområdet. I den norske argumentasjonen er dette fornuftige argumenter for ordningen, men det er i seg selv ikke nok til å begrunne restriksjoner fra fri bevegelse av tjenester eller i forhold til etableringsretten. At ordningen likevel fungerer slik, er det ikke noe rettslig hinder for.

Spillmonopolets verdi for det frivillige organisasjonslivet, kultur og idrett

Det totale overskuddet fra Norsk Tipping, inkludert "Grasrotandelen", går direkte til lokale tiltak innenfor idrett og kultur. I tillegg kommer overskuddet fra Norsk Rikstoto, bingo-virkosomhet og lotteri fra foreninger.

Overskuddet fra Norsk Tipping blir fordelt etter "Tippenøkkelen" med 60 % til idrett, 18 % til kultur og 18 % til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner. I 2014 var samlet utdeling spillemidler 3,321 mrd. kroner. Av disse gikk 1,86 mrd. kroner til idrettsformål, 494 millioner kroner til kulturformål, og 598 millioner kroner til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Skulle spillemidlene falle bort, vil konsekvensene bli dramatiske for de tre nevnte sektorer, med mindre de blir erstattet av andre midler. Spillemidlene utgjør størstedelen av statlige tilskudd og utgjør ca. 10 % av den samlede pengestrømmen inn i norsk idrett. For Norges idrettsforbund sentralt er andelen oppe i hele 25 %. "Den kulturelle skolesekken" blir langt på vei finansiert gjennom spillemidlene. Kulturarenaer får også en del av spillemidlene. De 10 største humanitære organisasjonene i Norge får sine vesentlige inntekter Norsk Tipping.

Fylkeskommunens rolle i forvaltning av spillemidlene

Fylkeskommunene forvalter en tilskuddsordning for bygging og rehabilitering av anlegg for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet samt anlegg for egenorganisert aktivitet (nærmiljøanlegg). Så vel kommuner som frivillige organisasjoner innenfor idrett og friluftsliv, samt velforeninger kan søke om tilskudd.

Denne ordningen er i sin helhet finansiert gjennom midler fra overskuddet til Norsk Tipping. Pengene fordeles av Kulturdepartementet på grunnlag av faste kriterier. I 2015 ble Aust-Agder fylkeskommunen tildelt 37 millioner kroner til fordeling. Beløpet har blitt større de siste årene. Det kan antas at «spillemidlene» som går til idrettsanlegg i Aust-Agder i gjennomsnitt dekker omtrent en firedel av byggekostnadene. Spillemidlene utløser således midler også fra andre kilder. Den negative effekten, hvis tilskuddet fra spillemidlene skulle falle bort, vil således være mer dramatisk enn det tilskuddets størrelse alene skulle tilsi.

De største og mest kostbare anleggene i Aust-Agder er for øvrig bygget av kommunene, som stiller dem til rådighet for lokale lag og foreninger. Dermed er aktiviteten til lag og foreninger i vårt fylke svært avhengig av at kommunene får finansiert sine byggeprosjekter.

Fylkeskommunene forvalter også spillemidler til kulturformål. Fra denne kilden kommer det blant annet betydelige beløp til Den kulturelle skolesekken i Aust-Agder. Fylkeskommunen fordeler også spillemidler til oppføring og rehabilitering av kulturarenaer.

Det norske pengespillmarkedet

Lotteritilsynet anslår det norske pengespillmarkedet i 2014 til 10,5 milliarder kroner. Tallet er imidlertid usikkert.

Vanskelighetene knytter seg til beregningen av den uregulerte delen av markedet. Her finner man utenlandske operatører som ikke har tillatelse fra norske myndigheter til å tilby spillene sine i Norge. Lotteritilsynet har imidlertid tatt utgangspunkt i Danmark, hvor det i 2012 ble innført en lisensordning som etter hvert har absorbert store deler av det uregulerte markedet. De danske erfaringene gir grunnlag for å beregne den uregulerte spillomsetningen i Norge til omtrent 1,2 milliarder kroner i 2014. Departementet har ifølge høringsnotatet størst tiltro til dette anslaget. Det finnes imidlertid også andre estimater, slik utredningene fra Rambøll og Lotteritilsynet viser. Alle er uansett enige om at den uregulerte delen av markedet er i vekst.

Markedsføring fra utenlandske aktører

Alle lotterier og pengespill som er tillatt i Norge kan også markedsføres her i landet, gitt at man holder seg innenfor markedsføringsloven. Det er imidlertid forbudt for andre aktører å markedsføre seg.

I 2014 fastsatte Kulturdepartementet nye retningslinjer for markedsføringen fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Retningslinjene skal motvirke uheldig spilleradferd. De bestemmer at ingen kan markedsføre seg mot personer som er ekskludert fra å spille. Videre må operatøren informere om sannsynligheten for å vinne i de enkelte spill. Markedsføringen må ikke gi inntrykk av at pengespill kan løse finansielle problemer for enkeltmennesker.

Det føres offentlig tilsyn med de lovlige operatørenes markedsføring. Lotteritilsynet følger opp pengespillreguleringen, mens Forbrukerombudet tar seg av markedsføringsloven.

Til tross for markedsføringsforbudet ser vi daglig reklame for utenlandske pengespillselskaper på norske TV-skjermer. Norske myndigheter har problemer med å stoppe slikt, da TV-reklame er regulert av EUs såkalte «AMT-direktiv». Her er det bestemt at regelverket i avsenderlandet avgjør hva slags reklame som kan kringkastes. Dette betyr at kanaler som er etablert i utlandet og sender derfra, er underlagt reklamereglene i avsenderlandet. De fleste tv-kanaler som sender på norsk fra utlandet befinner seg i Storbritannia. Da gjelder altså britiske markedsføringsregler.

Norske myndigheter har til nå ikke lyktes med å tette dette «hullet» i regelverket. I AMT-direktivet er det imidlertid lagt opp til at en stat kan nedlegge forbud mot TV-sendinger fra en annen stat etter å ha fulgt visse prosedyrer. Medietilsynet har nylig fått i oppdrag fra Kulturdepartementet å ta de nødvendige, forberedende skritt overfor Storbritannia.

Konklusjoner i utredningen fra Rambøll og Lotteritilsynet

Rambølls utredning (økonomiske konsekvenser)

Utredningen fra Rambøll drøfter flere mulige varianter av en lisensordning.

Norsk pengespillregulering er basert på et «ansvarlighetsprinsipp», noe som innebærer at operatørene gjennomfører ulike former for regulering av spillernes atferd. Slikt vil gjerne gå utover spillenes attraktivitet og dermed påvirke operatørens inntjening, særlig i et landskap hvor konkurrentene de facto kan velge å bli stående utenfor hele regimet.

Rambøll ser det som mulig å innføre «ansvarlighetstiltak» under en eventuell lisensordning, men mener at norske myndigheter kan gi opp å etablere et regime som ligner det vi i dag har for Norsk Tipping. Rambølls begrunnelse er at de store utenlandske spilloperatørene i så fall ikke vil finne det attraktivt nok å søke lisens i Norge. Danmark har imidlertid utformet et knippe ansvarlighetstiltak som har vist seg å bli akseptert.

Rambøll antar videre at en lisensordning som begrenses til sportspill og "online" kasinospill vil gi en uforandret inntektsstrøm til det norske samfunnet gjennom skatter og overskudd. Rambøll viser her til erfaringene med den danske ordningen, som er begrenset på samme måte. Hvis Norge imidlertid også inkluderer lotterier i lisensordningen, altså går lenger enn Danmark, vil resultatet måtte bli en betydelig inntektssvikt.

Inntektene til det norske samfunn og til de frivillige organisasjonene henger sammen i Rambølls scenarier. Rambøll ser for seg at organisasjonenes tilgang til «spillemidler» fra utenlandske spillselskaper under et lisensregime avhenger av at de får tilgang til skatteinntektene via bevilgninger over statsbudsjettet.

Fylkesrådmannen vil understreke at Rambølls prognoser fremtrer som usikre. Internett-teknologien, herunder produktene som tilbys i spillmarkedet, utvikler seg raskt og i baner som kan være vanskelig å forutse. Størrelsen på det uregulerte markedet i Norge er dessuten, som tidligere nevnt, umulig å angi særlig eksakt.

Lotteritilsynets utredning

Utredningen fra Lotteritilsynet sammenligner konsekvensene av flere måter å regulere det norske pengespillmarkedet på:

1. Dagens modell, der Norsk Tipping har eneretten til å tilby pengespill i Norge.
2. Et marked som tilsvarer det danske lisensbaserte pengespillmarkedet.
3. Den danske lisensmodellen, men med strengere krav til ansvarlighet rundt spillene.

Lotteritilsynet trekker disse hovedkonklusjonene på den sosialpolitiske siden:

- Dagens enerettsmodell vil være det beste alternativet dersom norske myndigheter lykkes i å stenge uregulerte operatører ute fra det norske pengespillmarkedet.
- Dersom myndighetene ikke lykkes med å stenge uregulerte operatører ute, vil en lisensmodell gi myndighetene kontroll med pengespilltilbudet til et betydelig flertall av spillerne, og flere enn i dag.
- Forutsatt at det lisensierte markedet inneholder gjennomgripende ansvarlighetstiltak på tvers av operatører og disse ansvarliggjør både spillselskap og spillere, kan et lisenssystem gi færre negative konsekvenser enn enerettsmodellen.

Lotteritilsynet ser få kriminalpolitiske betenkeligheter ved en lisensordning. Man påpeker, som hovedkonklusjoner, at:

- Et lisensstyrt pengespillmarked i Norge vil ha minimal effekt på omfanget av økonomisk kriminalitet.
- Utfordringene ved at mange lisensierte selskaper opererer fra utlandet kan løses med et sterkt tilsyn og god regulering tilpasset et nytt marked.

4. FORSLAG TIL LØSNING OG KONSEKVENSER

Fylkesrådmannen mener at forekomsten av problematisk spilleratferd bør være et viktig parameter ved vurderingen av det grunnleggende spørsmål:

- *Skal Norge fortsette med en spillmonopolordning eller gå over til et lisenssystem i en eller annen utforming?*

Hovedrapporten fra Lotteritilsynet indikerer at forekomsten av problemspilling har vært uforandret i perioden 2008-2014 sett under ett, og tilsynelatende nedadgående fra 2011. Holdepunktet er innsamlede data fra Hjelpelinjen for spillavhengige, som har kartlagt antallet henvendelser om pengespillproblemer. De data om problematisk spillatferd som fremgår av Lotteritilsynets rapport tilsier altså likevel ikke at Norge har et påtrengende behov for å endre system.

Markedsføring vil fremtre som mer nødvendig i et marked med mange konkurrerende aktører enn i et marked med mindre eller uten konkurranse. En kan anta at det totale markedet vil vokse hvis det åpnes for mer konkurranse. Folks tilbøyelighet til å spille er påvirket av hvor mye markedsføring de utsettes for.

Dermed vil en opprettholdelse av nivået på det overskudd som er til fordeling på dagens «gode formål» i praksis måtte forutsette enda større totalomsetning enn i en situasjon uten krav om avkastning til eierne. Man kan videre ta med at konkurranse i seg selv fører til kostnader som må dekkes før det er tale om noe overskudd i det hele tatt. Markedsføring, som det blir mer av med mer konkurranse, koster selvsagt penger. I tillegg kommer det offentliges utgifter til tilsyn som vil øke i en slik situasjon, slik Rambøll påpeker. Også disse utgiftene må finansieres gjennom statens inntekter fra spill.

En annen vurdering er det grunnleggende ønske om færrest mulig "problemspillere" samtidig med ønsket om høyest mulig inntekter til allmennyttige formål. Disse er i dag tilgodesett gjennom tildeling av overskuddet. Fylkesrådmannen mener at det vil være nødvendig å øke den totale omsetningen for å sitte igjen med samme sum til allmennyttige formål, dersom en åpner for en lisensordning og avskaffer dagens spillmonopol. En monopolordning kjennetegnes ved at en markedsaktør kan regne et større overskudd av total omsetting, enn det en markedsaktør i en situasjon med konkurranse har anledning til. Kommersielle aktører har et krav om at en viss avkastning skal gå til eierne. Det innebærer at en må ha en større totalomsetning i en lisensordning enn i en situasjon med monopol, for å ha samme sum i totalt overskudd. Siden tallet på problemspillere henger direkte sammen med totalomsetningen i markedet, mener fylkesrådmannen at en monopolordning vil gi færrest problemspillere, gitt at overskuddet er likt. Dermed er det ordningen med spillmonopol som best sikrer kombinasjonen av de to ønskene - et størst mulig overskudd til allmennyttige formål og et lavt antall problemspillere. Ut fra argumentene over mener fylkesrådmannen at det mest hensiktsmessige er å opprettholde dagens ordning med spillmonopol gjennom Norsk Tipping.

5. KONKLUSJON

Med bakgrunn i dette tilrår fylkesrådmannen å opprettholde dagens ordning med spillmonopol gjennom Norsk Tipping

Høringssaken har også vært drøftet i KS sitt kollegium for fylkeskultursjefer og på en samling med fylkesidrettskonsulentene i landet. Det er bred enighet og konsensus om innholdet i et forslag til hørings svar. I høringsnotatet fra Kulturdepartementet er det formulert en del konkrete spørsmål til høringsinstansene.

Akershus fylkeskommune har på vegne av alle fylkeskommunene utarbeidet et forslag til svar på disse spørsmålene, og fylkesrådmannen slutter seg til vurderingene fra fylkesrådmannen i Akershus, «Høringsuttalelse - konsekvenser ved mulig lisensordning for pengespill. Svar på konkrete spørsmål i høringsnotatet» ligger som vedlegg 1 til saken.

Vedlegg:

Akerhus fylkeskommune_Høringsuttalelse - konsekvenser ved mulig lisensordning for pengespill. Svar på konkrete spørsmål

Høring - utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill

Høringsuttalelse - konsekvenser ved mulig lisensordning for pengespill. Svar på konkrete spørsmål i høringsnotatet

I høringsnotatet har departementet formulert en del konkrete spørsmål til høringsinstansene. I fremstillingen nedenfor vil fylkesrådmannen besvare enkelte spørsmål - og noen under ett.

Departementets spørsmål 1, 2 og 4 om ansvarlighet og reguleringsmodell

- Hvilket nivå av ansvarlighet vurderer høringsinstansene at man bør ta sikte mot i en framtidig norsk pengespillmodell?
- Hvilket beskyttelsesnivå anser høringsinstansene at vil være mulig å etablere under en lisensmodell?
- Ved en videreføring av enerettsmodellen som reguleringsmodell, hvilke tiltak mener høringsinstansene bør gjennomføres for å sikre at nivået på spilleproblemer fortsatt holdes lavt, og at Norsk Tipping lykkes i å kanalisere spillere til regulerte spill?

Fylkesrådmannen mener at det i utgangspunktet er ønskelig å beholde det ansvarlighetsregime som i dag praktiseres av Norsk Tipping og andre legale aktører i markedet, uansett om spillmonopolordningen beholdes eller om det innføres et lisens-system i en eller annen form. Drøftelsen nedenfor tar utgangspunkt i hvert av de to hovedalternativene.

a) Forutsetning: Spillmonopolet fortsetter

Hvilken effekt vil et ansvarlighetsregime kunne ha på spillernes atferd i markedet, sett under ett, hvis spillmonopolet fortsetter? Dette leder oss videre til et spørsmål om hvor langt myndighetene er villige til - og i stand til - å bekjempe de illegale markedsaktørene og begrense deres posisjon i markedet.

Man må da vurdere hvilke muligheter som finnes for å overvåke og blokkere aktørenes nettsider og innsnevre deres markedsførings- og betalingskanaler, teknologisk og rettslig. Dette mulighetsrommet kan selvsagt tenkes å bli større så langt det utvikles adekvat teknologi.

Man må også vurdere hvilke sanksjoner myndighetene skal ta i bruk mot ulovlig atferd, dessuten om man vil kriminalisere også den som spiller hos en ulovlig operatør, slik det er gjort i enkelte europeiske land. Jo mer man sanksjonerer negativt, gjennom straff og på annen måte, og jo strengere sanksjonene er, jo mer vil sanksjonene styre atferden hos operatørene og spillerne. Den selvsagte forutsetning er imidlertid at sanksjonene håndheves, slik at de fremtrer som reelle for den som omfattes av forbudet. Operatørene befinner seg gjerne i utlandet, og man må følgelig satse på et samarbeid mellom norske og utenlandske myndigheter for å kunne bruke tvang mot dem. Spillerne, som befinner seg i Norge, er imidlertid mer tilgjengelige for håndheving og sanksjoner fra norske myndigheter.

Nevnes bør for øvrig: At det blir ulovlig å spille hos ulisensierte operatører, kan i seg selv ha en signaleffekt overfor spillerne. Mange mennesker vil ønske å holde seg unna straffbare forhold, uansett.

Bruk av straff og annen tvang har selvsagt også andre - og prinsipielle - sider. Man må vurdere hvor langt samfunnet skal gå i å kriminalisere og i å utmåle straff. Dette gjelder - på den ene siden - reaksjonens forholdsmessighet og rimelighet for øvrig overfor den enkelte, og - på den annen - de økonomiske kostnadene for samfunnet ved å bruke straff.

b) Forutsetning: Et lisens-system blir innført

Det er ikke grunn til å tro at Norsk Tipping og andre statseide bedrifter skal være i stand til å praktisere strengere ansvarlighetstiltak enn sine konkurrenter hvis det innføres et lisenssystem. I så fall vil de neppe unngå å tape markedsandeler.

Dermed vil det være vanskelig å basere ansvarlighetstiltak på «eierstyring», slik som under dagens monopolordning. Ansvarsregimet må således baseres helt ut på lovhjemlede regler som gjelder alle aktører, herunder vilkår for å oppnå lisens.

Rambøll ser det imidlertid ikke som realistisk å fortsette med dagens ansvarlighetsregime under et lisenssystem forutsatt at man ønsker å få inn de store internettaktørene som lisenshavere. Rambøll synes å bygge sin konklusjon på intervjuer som er foretatt med talspersoner for bransjen og for enkelte store operatører.

Fylkesrådmannen er ikke overbevist av Rambølls argumentasjon. Ett forhold er at de nevnte talspersoner selv må oppfattes som aktører i det politiske spillet om rammebetingelsene for bransjen og kan la sine uttalelser farges av interessene til sine arbeids- og oppdragsgivere. Det begrenser deres faktiske troverdighet som kilder.

Rambøll synes dessuten ikke å ha vurdert den samlede effekten av et mer omfattende sanksjonssystem - herunder straffesanksjonering av spillere hos ulisensierte operatører - i kombinasjon med en lisensordning. Hvis det innføres effektive tiltak rettet mot spillere hos ulisensierte operatører generelt, vil attraktiviteten til en lisensordning antakelig bli større, uavhengig av hvilket ansvarlighetsregime som er inkludert i ordningen.

I alminnelighet er det grunn til å tro at operatørene vil være villige til å ofre mer for å få legal tilgang til markedet jo bedre «råd» den jevne konsument har. Norge kommer antakelig «bedre» ut enn Danmark på skalaen for attraktivitet. Man kan altså ikke sammenligne Norge og Danmark helt ut. Dette betyr at Norge antakelig kan oppstille strengere vilkår for lisens, herunder om både ansvarlighetstiltak og bidrag til «gode formål», enn Danmark.

Departementets spørsmål 3 om frivillighetens inntekter

- Hvordan vurderer høringsinstansene at frivilligheten kan sikres inntekter fra pengespill under en lisensordning, sammenlignet med dagens enerettsmodell hvor Norsk Tippings overskudd går direkte til formålene?

En lisensordning vil, ifølge Rambøll, kunne gi et økt skatteproveny til den norske staten fra spill og lotteri-virksomhet, men mindre inntekter til Norsk Tipping. Summen fra de to kildene vil, totalt sett, likevel kunne bli noe større enn i dag, mener Rambøll. Departementet skriver i høringsnotatet at «...dette forutsetter at alle skatteinntekter viderefordes til formålene, da disse inntektene ikke vil være øremerket formålene på samme måte som Norsk Tippings overskudd er». Man kan følgelig se for seg at den samlede «potten» ikke vil ha den samme beskyttelse mot politiske «konjunkturbevegelser» som i dag, og at midlene til idrett, kultur og frivillighet dermed kan reduseres på lengre sikt. Om dette skal karakteriseres som en fordel eller en ulempe, er avhengig av hvem som vurderer det.

På den annen side er Stortinget suveren også med hensyn til dagens spillemiddelordning, all den tid ordningen ikke er forankret i Grunnloven. At Stortinget også er villig til å benytte denne friheten, fremgår av de gjentatte endringene i «tippenekkelen», senest i 2014.

Man kan tenke seg at en lisensordning kombineres med et «fond» som får sine inntekter beregnet som en andel av et grunnlag som er relatert til statens samlede inntekter, direkte og indirekte, fra spill- og lotteri. Fondet vil kunne ledes av et styre oppnevnt av Stortinget og med fullmakt til å avgjøre fordelingen av de årlige inntektene. Styret vil kunne bestå av «nøytrale» personer uten politiske verv og posisjoner. Antakelig kan en slik ordning, som det vil være omstendelig å endre på, fungere som en faktisk beskyttelse for den samlede «potten» - hvis dette er ønskelig.

Departementets spørsmål 5, 6, 7 og 8 om ansvarlighetstiltak

- Hvordan vurderer høringsinstansene ... gjennomgripende ansvarlighetsverktøy?
- Er det praktisk mulig å innføre slike verktøy i en lisensordning?
- Vil en lisensordning med gjennomgripende ansvarlighetsverktøy slik Lotteritilsynet beskriver være attraktiv for mulige søkere av lisens?
- Hvilke konkrete tiltak mener høringsinstansene det eventuelt ikke vil være mulig eller ønskelig å gjennomføre under en lisensmodell?

Alle disse spørsmålene forutsetter at det innføres en lisensordning i en eller annen form, slik det fremgår.

Lotteritilsynet tar til orde for at alle spill-operatører skal forpliktes til å bruke «ansvarlighetsverktøy». Man ser for seg at spillerne må fastsette egne tapsgrenser som gjelder på tvers av alle operatører, og at myndighetene også kan fastsette tapsgrenser. Dermed skal ingen kunne fortsette å spille hos en annen operatør når grensen er nådd. I tillegg må det finnes verktøy med mulighet for tilbakemelding til enkeltspillere, mener Lotteritilsynet. Disse tiltakene skal komme i tillegg til de individuelle ansvarlighetsverktøyene som er skissert i Rambølls rapport, under modell 2B.

Fylkesrådmannen vil støtte Lotteritilsynets betraktninger og forslag. Fylkesrådmannen tror at slike ansvarlighetstiltak vil bli akseptert av spill-operatørene og viser til argumentasjonen i avsnittene ovenfor. Myndighetene kan i prinsippet velge en «prøve og feile strategi», i den forstand at man går ut med strenge ansvarlighetstiltak når lisensordningen blir innført, for eventuelt å «fire på» dem i etterkant hvis oppslutningen fra spill-operatørene viser seg å svikte. Det er imidlertid viktig at ikke bransjen gis inntrykk av at det lønner seg å innta en «vente og se-holdning», altså å boikotte ordningen i påvente av at vilkårene mykes opp. Signalet fra norske myndigheter må derfor fra første stund være at ordningen, innbefattet et strengt ansvarlighetsregime, er kommet for å bli.

Departementets spørsmål 10 om personvernet

Lotteritilsynet påpeker at gjennomgripende ansvarlighetsverktøy reiser problemstillinger rundt retten til personvern, da operatørene dermed vil foreta innsamling og oppbevaring av sensitive personopplysninger. Departementet ønsker kommentarer til dette.

Fylkesrådmannen vil påpeke at spill-aktivitet har preg av underholdning og er noe den enkelte ikke trenger å delta i. Den innsamling og oppbevaring av personopplysninger som spillere utsetter seg for er derfor en konsekvens av deres eget valg og er begrunnet i deres egen interesse. Noe tungt, prinsipielt argument mot å bruke gjennomgripende ansvarlighetsverktøy ligger ikke i hensynet til personvern for spillerne.

Det ligger likevel noen utfordringer i at mange spill-operatører vil ha sin base i utlandet, noe som kan begrense de faktiske og rettslige muligheter som norske myndigheter har til å kontrollere og påvirke deres håndtering av personopplysninger. Det mest effektive virkemidlet er antakelig å oppstille lisensvilkår som ivaretar personvernet, herunder gjøre det klart at brudd på slike vilkår kan medføre at lisensen tilbakekalles. Fylkesrådmannen vil for øvrig anta at dette temaet kan trenge en særlig utredning.

Departementets spørsmål 11 om virkemidler mot ulisensierte aktører

Lotteritilsynet skisserer ulike tiltak som kan stenge ulovlige aktører ute fra det norske markedet. I rapporten nevnes blokkering av slike aktørers nettsider, kriminalisering av spillere, styrking av betalingsformidlingsforbudet, ekskludering av spillere via tredjeperson og stansing av markedsføringen til ulovlige aktører. Departementet vil gjerne ha synspunkter på den praktiske gjennomførbarheten og ønskeligheten av slike tiltak.

Fylkesrådmannen anser virkemidler som blokkering av nettsider, styrking av forbudet mot betalingsformidling og stansing av markedsføringen fra ulovlige aktører som ønskelige, rent prinsipielt. Spørsmålet om hvordan slike tiltak kan gjennomføres i praksis, har fylkesrådmannen ikke tilstrekkelige forutsetninger for å kunne vurdere.

Å gi tredjepersoner faktiske og rettslige muligheter for å ekskludere noen fra å spille, fremstår på den annen side som betenkelig. I realiteten taler man her om «delvis» umyndiggjøring på tvers av vilkårene i vergemålsloven § 20. Dette vil fylkesrådmannen ikke anbefale.

Kriminalisering av spillere hos ulovlige aktører, er - som nevnt - et tiltak som kan vurderes, gitt at det skal innføres en lisensordning. Et slikt skritt vil muligens være hensiktsmessig i en helhetlig strategi for å få flest mulig operatører til å søke lisens, slik det er anført ovenfor.