

Betsson Group
Experience Centre
Ta' Xbiex Seafront
Ta' Xbiex
XBX 1027 Malta

27. November 2015

Kulturdepartementet,
Akersgata 59 (R5), PB 8030 Dep, 0030 Oslo

Høringsuttalelse fra Betsson Group vedrørende utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill

Vi mener departementet bør erstatte dagens spillmonopol med et lisenssystem og vil i denne høringsuttalelsen argumentere for hvorfor vi mener dette er det beste for samfunnet. Under følger en sammenfatning av våre viktigste argumenter.

Oppsummert

- **Blokkering av internett for å hegne om monopolen er ikke et alternativ**
 - Sensur er et uhyre sterkt inngrep som hverken er mulig eller hensiktsmessig, spesielt med tanke på ytringsfrihet og informasjonsfrihet.
 - Blokkering vil medføre store administrasjonskostnader, samtidig som det i praksis vil være lett å omgå.
 - Liknende forslag har blitt forkastet i Norge tidligere. De landene som har forsøkt seg på blokkeringstiltak med vekslende hell, er land som allerede har lisenssystem som kan kanalisere spillernes ønsker om attraktive produkter.
- **Et lisenssystem vil gi mer penger til gode formål og idretten enn dagens spillmonopol.**
 - Rambølls utredning bruker feil og utdaterte tall i sin utredning. Menon-rapporten (vedlegg 1) bruker riktige og oppdaterte tall. I tillegg følger Menon Finansdepartementets retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser. Menon konkluderer med at et lisenssystem vil gi gode formål minst 300 millioner kroner mer årlig enn i dag.
 - Økt konkurranse vil føre til at Norsk Tipping blir mer effektive, noe som er i tråd med Riksrevisjonens konklusjoner om Norsk Tippings behov for økt effektivisering.
- **Et lisenssystem vil sikre mer kontroll, beskyttelse og spillansvarlighet enn dagens spillmonopol**
 - Et lisenssystem vil gi norske myndigheter kontroll over en mye større andel av norske spillere enn dagens monopol (kun halvparten av alle nettspillere er i dag regulert av norske myndigheter, men i et lisenssystem vil nesten alle disse komme under de norske myndigheters kontroll).
 - Selv om Lotteritilsynet konkluderer med at et lisenssystem kan være bedre enn enerettsmodellen, har Lotteritilsynets utredning alvorlige svakheter. Vi vil på det sterkeste fraråde departementet å fatte beslutninger basert på denne utredningen. Vi

anser også at enerettsmodellen ikke er et realistisk alternativ da den enkelt kan omgå, ikke kan tilfredsstille spillernes ønsker om attraktive produkter og samtidig være forenlig med EU-loven.

- I andre land, som Storbritannia, har lisenssystemet bidratt til å redusere antallet spillavhengige betydelig. Danmark rapporterer om bedre samarbeid og økt kontroll.
- Vi kan ansvarlig spill og er minst like dyktige på dette området som Norsk Tipping. Noe uavhengige kåringer også viser. Samtidig vil vi være villige til å godta ytterligere bevisbaserte spillavhengighetskrav fra norske myndigheter i et lisenssystem.
- I dag er det vanskelig å for nordmenn å skille seriøse og useriøse utenlandske spillselskap. I et lisenssystem vil man få bukt med useriøse aktører som ikke har rutiner for å motvirke problemspill.

1. Bakgrunn – Spill flytter seg fra kommisjonærer til nett

Siden første trekning i «Det Norske PengeLotteri» mars 1913 har nordmenn kunnet spille om penger i regulerte former i Norge. I 1946 ble Norsk Tipping opprettet og målet var å kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et moderat og ansvarlig tilbud som ikke skapte sosiale eller samfunnsmessige problemer. Historisk har det norske spillmonopolet stått til tjeneste for det norske samfunnet og bidratt til gode inntekter for kultur og idrett.

Likevel så man allerede på 80- og 90-tallet konturene av det som skulle bli den største revolusjonen i spillbransjen noensinne. Pengespillene ble digitalisert.

I 1992 ble det introdusert online-spill hos kommisjonærer for Norsk Tipping, noe som innebar at man kunne levere kuponger nesten helt frem til kampstart eller lottotrekning. Senere ble også Norsk Tippings informasjonssider lansert på internett. Med daglig oppdatert informasjon og med resultatservice for spillere ble økt tilgjengelighet til pengespill en realitet.

Siden 90-tallet har internett snudd utallige industrier på hodet. Blant disse er spillindustrien. «Spill er ikke lenger nasjonalt, men globalt» skrev Lotteritilsynet i sin fjernspillrapport 2012. I dag spillere hundretusener av nordmenn hos utenlandske spillselskaper. Ifølge H2 Gambling Capital legger nordmenn igjen mer enn 2,8 milliarder kroner hos uregulerte spillselskaper årlig.¹ Omsetningen utgjør omtrent én tredel av all spilling foretatt av nordmenn.

Internett har revolusjonert mange bransjer. Salg av CD-plater er nå erstattet av elektronisk nedlasting av musikk, streamingtjenester overtar for DVD-salg, dataspill lastes ned elektronisk, de fleste reiser bestilles online og internasjonale nettbutikker som Amazon blir stadig tøffere konkurrenter for den norske handelsnæringen.

Det er ikke lenger mulig å lukke nasjonene for elektronisk handel og informasjon over landegrensene. Produkter som ikke krever fysisk distribusjon er de mest attraktive å tilby over nettet. Pengespill tilhører denne kategorien. Det har ført til at en bransje som tidligere var mulig å regulere nasjonalt nå er helt åpen for konkurranse fra internasjonale aktører. Det siste tiåret har stadig flere spillere valgt å spille på nett hos aktører som norske myndigheter ikke har noe kontroll med, og som ikke er pålagt å dele overskuddet sitt med gode formål i Norge. De fleste land i Europa har tatt konsekvensene av dette og har erstattet sine spillmonopoler med lisenssystemer der alle spillselskaper underlegges myndighetenes kontroll og deler overskuddet sitt med gode formål. Lisenser brukes allerede i en rekke andre norske bransjer som Telecom og radio, men på pengespill har regelverket stått stille i 70-år. Til tross for at nordmenn nå fritt kan spill på nett, er regelverket ennå på samme måte som før internett kom. Taperen er kultur og idrett som nå er avhengig av kun

¹ E-post korrespondanse med Simon Holliday, Founder & Director i H2 Gambling Capital, datert 20. august 2015. Se vedlegg.

et spillselskap som stadig taper spillere til internasjonale nettspillselskaper som kan tilby bedre odds og større gevinster. Norsk Tippings Casino-satsning med 65 nye internettspill har vært et forsøk på å demme opp for konkurransen på internett. Resultatet av satsningen er imidlertid at Norsk Tipping og de utenlandske spillselskapene nå tilbyr de samme produktene, og at Norsk Tipping må tilby dårligere betingelser fordi de er eneste spillselskap som er pålagt å dele overskuddet sitt med kultur og idrett. Dette vil flytte enda flere spillere over til spill regulert i andre land.

Det var i 2013 gledelig å se en regjering som turte å ta tak i det faktum at internett har endret spillbransjen fullstendig. Sundvolden-plattformen var et friskt pust, og et viktig steg i riktig retning. Spillmonopolet var ikke lenger den åpenbare fasiten, men man ville sammen finne de beste løsningene for spillere, gode formål og ansvarlighet i Norge. Den beslutningen står det respekt av.

Siden den gang har vi fått levert to utredninger som studerer konsekvenser av et mulig lisenssystem i Norge. Forkjempere for spillmonopolet har trykket utredningene til sitt bryst. Det er imidlertid slik at utredningene holder lav kvalitet og tar til alt overmål ikke engang i bruk de oppdaterte tallene fra markedet. Det er oppsiktsvekkende hvis regjeringen velger å basere sin politikk på utredninger med foreldet informasjon. Vi vil i denne høringsuttalelsen derfor presentere korrekte fakta og peke til hvilke kilder som må brukes i det videre beslutningsgrunnlaget.

Betsson Group er i dag Norsk Tippings største konkurrent i Norge og opererer i 20 forskjellige land, hovedsakelig i Europa. I flere av disse markedene er det gjennomført en omregulering i form av nasjonale lisensordninger hvor vi har fått lisens. De landene som ikke allerede har omregulert er i de fleste tilfeller i gang med prosessen, og Norge risikerer å bli et av de siste land i Europa med et spillmonopol. Det samsvarer dårlig med at Norge ellers har en av verdens største internett og mobilutbredelser, og ligger verdenstoppen i antall abonnenter på film og musikk-streamingtjenester og penger anvendt på nettspill.²

Vi vil i denne høringsuttalelsen argumentere for hvorfor vi mener et lisenssystem er det beste både for å forebygge spillavhengighet og hvorfor en slik omlegging vil gi mer penger til kultur og idrett enn hva de får i dag.

Det er vår oppfatning at et lisenssystem i Norge er uunngåelig all den tid blokkering av internett ikke er mulig. Det er videre vår oppfatning at et slikt system vil gi økte midler til gode formål, mer ansvarlighet blant befolkningen og økt kundetilfredshet.

² <http://www.nrk.no/kultur/nordmenn-bruker-mest-penger-pa-stromming-1.11995123> og <http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/05/gambling>

2. Blokkering – ikke et alternativ

Enhver form for blokkering av nettsider i Norge er tiltak som ikke fungerer i praksis, og som heller ikke hører hjemme i et vestlig demokrati. Forslaget er i tillegg en avsporing av debatten om spillpolitikk.

Oppsummert

- **Blokkering av nettsider i Norge er et uhyre tungt inngrep som ikke fungerer i praksis**
- **Ifølge Lotteritilsynet og Hamarutvalget er de sterkeste argumentene mot blokkering hensynet til ytringsfrihet og informasjonsfrihet**
- **IP-blokkering er lett å omgå**
- **De landene som har forsøkt seg på blokkeringstiltak av ulike slag har allerede innført et lisenssystem som kanaliserer spillerne ønsker om attraktive produkter.**
- **Lotteritilsynet vet ikke hvorvidt blokkeringstiltakene har fungert i disse landene**
- **Skal man innføre blokkeringstiltak i Norge må man kunne skille mellom spillene og tjenestene til Norsk Tipping og de internasjonale spillselskapene – dette lar seg ikke gjøre**
- **Kostnadene for innføring av en eventuell blokkering kan bli betydelige**
- **Lignende forslag har tidligere blitt forkastet i Norge**

For det første er blokkeringer av lovlige børsnoterte internasjonale underholdningskonsern et farlig tiltak å implementere i et demokrati, og noe som vil sette Norge i bås med land vi ikke ønsker å sammenligne oss med.

Diktaturer som Kina bruker i dag IP-blokkering for å sikre seg kontroll over informasjonen i samfunnet. Regimekritiske røster blir forfulgt og blokkert fra å uttrykke sine meninger på internett. Landet bruker store ressurser på å hindre folket fra å bevege seg fritt på nett. Land som Libya under Gaddafi gikk enda lengre og forsøkte å slå av hele internett i månedene før den vestlige intervensjonen.³

Selv om Norge neppe vil gå like langt, så er IP-blokkering av lovlige aktører et tiltak som kan sette en farlig presedens og på sikt spre seg til andre bransjer. Hva om f.eks. handelsnæringen i fremtiden skulle ønske å blokkere internasjonale nettbutikker som Amazon for å bevare egne markedsandeler i norske butikker?

I følge Lotteritilsynet er de sterkeste argumentene mot blokkering hensynet til ytringsfrihet og informasjonsfrihet.⁴ Det stanger mot ytringsfriheten og menneskers rett til å motta informasjon. Vi støtter opp under Lotteritilsynets konklusjon og mener et slikt inngrep er fånyttet og en farlig vei å gå ned.

Faktum er at i en digital og global verden er IP-blokkering ikke et tiltak som en gang bør vurderes. Særlig ikke av en regjering som består av to partier som begge har frihet og konkurranse som kjerne i sine ideologier, og hvor hundretusenvis av partienes velgere i dag spiller hos internasjonale nettspillselskaper og trolig vil reagere med sinne og vantro om regjeringen skulle komme med et slikt forslag.

For det andre er IP-blokkering et tiltak som ikke er gjennomførbart sett ut fra hverken EU eller EØS sine prinsipper om fri flyt av varer og tjenester, og kan føre til juridiske etterspill. En kamp Norge trolig vil tape ifølge våre jurister. EØS-retten tillater helt enkelt ikke slike restriksjoner, spesielt ikke om monopolet tilbyr like eller tilsvarende produkter og markedsfører disse.

Det er viktig å understreke at Norge altså er bundet av EØS-avtalen og ikke bare kan IP-blokkere EU-lisensierte spill. I de landene der det brukes blokkeringstiltak av ulike slag med vekslende hell, er det allerede på plass et lisenssystem. Lotteritilsynet skriver også følgende i sitt svar på oppfølgingsspørsmål fra Kulturdepartementet til Lotteritilsynets egen utredning; «Det er få myndigheter vi kjenner til som i dag har gjennomført effektive blokkeringstiltak». De kjenner heller ikke til hva slags tekniske løsninger som er valgt, og hvor effektivt blokkeringene virker.

³ <http://www.nrk.no/verden/libya-har-skrudd-av-internett-1.7514684>

⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/517d3ed729044bc08b5e461e4ce70c63/tilleggsrapport.pdf>

Betsson Group er børsnotert på Stockholmsbørsen og har hovedkontoret på Malta der vi har lisens og er regulert av Maltesiske myndigheter. Malta er ikke et skatteparadis, men et land som har valgt å satse på nettspill for å tiltrekke seg kapital og skape arbeidsplasser. I dag regner man med at så mye som over 10% av landets BNP kommer fra nettspillbransjen⁵. Betsson Group og våre brands har også lisens i mange EU-land som Danmark, Italia, Estland og Storbritannia mfl., og er ikke noe «ulovlig» spillselskap.

Hvis man skal ta et tiltak som blokkering videre må det i tillegg være et godt grunnlag for å skille mellom spillene og tjenestene som leveres av Norsk Tipping og de som leveres av de internasjonale spillselskapene. Dette lar seg ikke gjøre. Etter at Norsk Tipping satset stort i januar 2014 med lansering av 65 spill innen fire kategorier; nettcasino, nettflax, nettbingo og underholdningsspill, leverer de nå akkurat samme type spill og tjenester som oss og våre konkurrenter. Flere av spillene kommer i tillegg fra de samme tekniske leverandører av digitale kasinospill. Norsk Tipping er på toppen av dette en av de største annonsekjøperne i Norge.⁶

For det tredje er IP-blokkering ikke praktisk gjennomførbart og vil trolig føre til en rekke omgåelser. Faktum er at blokkering av IP eller DNS'er er et uhyre tungt inngrep. Dette har Hamarutvalget også slått fast i sin rapport fra desember 2014: *Grenselause pengespel – krev ny teknologi ny regulering?*:

*«Sterke og berande argument mot blokkering er omsynet til ytringsfridom, informasjonsfridom og at blokkering er lett å omgå. Blokkering er eit inngripande tiltak. VPN-vern av nettrafikk er eit eksempel på ei teknisk løysing som omgår blokkering, dette utan at brukarane ein gong treng vere klar over omgåinga. VPN-vern er paradoksalt nok ei vanleg tilråding frå norske styresmakter og samtidig ein enkel og effektiv metode for å unngå blokkering».*⁷

Blokkering er med andre ord et effektløst tiltak. Det har også tidligere blitt foreslått, men har i alle år blitt konsekvent slått ned.

Blant annet la mindretallet i Datakrimutvalget i 2007 frem et forslag som ville innebære noe av den strengeste sensur som finnes i den vestlige verden. I Datakrimutvalgets innstilling⁸, gikk flertallet i utvalget *ikke* inn for å lovfeste en hjemmel for blokkering av internettsider. Departementet mente at dette måtte sees på i en bredere sammenheng, på grunn av de prinsipielle sidene ved slike tiltak, og ikke isolert for pengespill. Flertallet var oppmerksom på at blokkering av innhold på Internett reiser særskilte spørsmål om vernet av ytrings- og informasjonsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK art 10.

Datakrimutvalget viste også til Teknologirådet og dets uttalelse. Der pekes det på at filtrering av utenlandske nettsider med pengespill uansett vil være en lite effektiv reguleringsmekanisme. Spilltilbydere kan enkelt omgå filtrering ved å endre adresser eller tilby proxyløsninger (datamaskiner som fungerer som et mellomledd mot spilleren). Spillere kan også selv unngå

⁵ <http://www.mondaq.com/x/295138/Gaming/Gaming+accounts+for+10+of+GDP>

⁶ <http://kampanje.com/reklame/2015/03/norsk-tipping-pa-mediebyrajaekt/>

⁷ Grenselause pengespel – krev ny teknologi ny regulering? Rapport fra ekspertgruppe, nedsett av Kulturdepartementet juni 2013, overlevert Kulturdepartementet desember 2014. https://lottstift.no/wp-content/uploads/2014/12/Grenselause_pengespel_2014.pdf 6.5.3 Blokkering

⁸ <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Odelstinget/2008-2009/inno-200809-019.pdf> Innst. O. nr. 19 – 2008–2009, S.7

filtrering ved å ta i bruk proxyer.⁹ Slike finnes fritt tilgjengelig på internett, og er svært lette å ta i bruk selv for personer med liten datakompetanse.

Hamarutvalget peker i tillegg på en annen viktig problemstilling ved eventuell blokkering i sin rapport: Hvilket offentlig organ skal være ansvarlig for oppfølging av blokkeringen og hvilke aktører skal være ansvarlig for å blokkere? De viser til Digitutvalget som var svært skeptiske til at internettleverandører skal ha en egenautonomi eller ansvar for å redigere, filtrere eller sensurere innhold eller tjenester distribuert av andre, uten at det foreligger en konkret forutgående rettslig prosess.¹⁰ Det er med andre ord vanskelig å pålegge at internettleverandørene skal levere dette, de ønsker ikke å ta en slik regulativ rolle og har ingen direkte hjemmel for å gjennomføre noe slikt.

Hamarutvalget påpeker også at utgiftene kan bli store:

*«Kostnadene for innføring av ei eventuell blokkering kan bli betydelege. Eit avgjerande spørsmål er om dei som vil tene på blokkering er villige til å betale denne kostnaden. Ved ei eventuell blokkering er det vesentleg at ansvarleg styresmakt avgjer kva som skal blokkerast, og at leverandørane av Internett som pålegg blokkering ikkje skal haldast ansvarlege. Utvalet har konkludert med at vi ikkje vil føreslå blokkering av nettsider som tilbyr pengespel».*¹¹

Ved eventuell gjennomføring av blokkering vil det også være vanskelig å definere hvilke nettsider og domener som skal innbefattes. Lotteritilsynet poengterer risikoen for at aksepterte tjenester og sider blir blokkert.¹²

Vi har tidligere sett eksempler på hvordan lovgivning med lignende formål har fått overskridende konsekvenser. Den såkalte kasinoloven gjorde det umulig for norske turister å gjøre opp for seg på enkelte steder i utlandet, da man f.eks. ikke kunne betale for hotell eller om bord på cruiseskip som også driver et kasino med sitt norske betalingskort. Konsekvensen av dette ble at brukeren senket sin egen sikkerhet ved å benytte seg av kontanter på ferie. Blokkeringen fungerte ikke og loven måtte endres.

Det er viktig å minne om at det er fullt lovlig for nordmenn å spille på utenlandske spillselskaper. Som Lotteritilsynet skriver i sitt svar på oppfølgingsspørsmål fra Kulturdepartementet at; *«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 operatører enn Norsk Tipping uten å risikere straff for dette».*

Fremfor å vurdere tiltak som verken vil fungere, vil gi et juridisk etterspill og ikke hører hjemme i et vestlig demokrati, bør Norge heller gjøre som resten av Europa - lage et regelverk som sikrer at dagens uregulerte markedet kommer under myndighetenes kontroll. Dette vil være til beste for både spillere, de spilleavhengige og alle gode formål som i dag er avhengig av spilleinntekter.

⁹ <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Odelstinget/2008-2009/inno-200809-019.pdf> Innst. O. nr. 19 – 2008–2009, S.7

¹⁰ https://lottstift.no/wp-content/uploads/2014/12/Grenselaase_pengespel_2014.pdf

¹¹ https://lottstift.no/wp-content/uploads/2014/12/Grenselaase_pengespel_2014.pdf

¹² https://lottstift.no/wp-content/uploads/2014/12/Grenselaase_pengespel_2014.pdf

3. Hvorfor lisenssystem er eneste vei å gå

Lotteritilsynet har i sin rapport konkludert med at dersom man ikke kan innføre blokkering av internasjonale nettspillselskaper er et lisenssystem det beste alternativet.¹³

Vi er enig og vil i dette kapittelet argumentere for hvorfor vi mener regjeringen bør innføre en lisensordning, Det vil gi mer penger til gode formål og føre til en mer ansvarlig spillpolitikk - noe både forskning og erfaringer fra andre land har vist.

Oppsummert

- **Økte midler til gode formål i Norge som kultur og idrett ved at inntektsgrunlaget blir større enn i dag**
- **Føre til økt konkurranse som vil gjøre Norsk Tipping mer effektive og således komme idrett og kultur til gode**
- **Gi Norsk Tipping og Rikstoto mulighet til å konkurrere internasjonalt på det globale spillmarkedet, som igjen vil gi økte inntekter og overskudd**
- **Stort sett alle land i Europa har innført lisenssystemer**
- **Bidra til å forebygge spillavhengighet gjennom å kunne regulere alle nordmenn som benytter seg av pengespilltjenester**
- **Store svakheter ved Lotteritilsynets utredning, selv om den konkluderer med at et lisensiert marked med gjennomgripende ansvarlighetstiltak kan være bedre enn enerettsmodellen - derfor et lite egnet grunnlag for regjeringens beslutning**
- **Utenlandske aktører kan ansvarlig spill og er minst like dyktige som Norsk Tipping**
- **Vi er villige til å godta eventuelle spillavhengighetskrav fra norske myndigheter, som f.eks. innføring av ROFUS som de har i Danmark.**

3.1 Mer penger til gode formål

Oppsummert

¹³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/517d3ed729044bc08b5e461e4ce70c63/sosialpolitiske-og-kriminalpolitiske-konsekvenser-av-lisensiering-i-det-norske-pengespillmarkedet.pdf>

- **Dagens inntekter fra Norsk Tipping og Rikstoto forsvinner ikke om man innfører et lisenssystem**
- **H2 Gambling Capital anslår det uregulerte markedet i Norge til å være i størrelsesorden 2,86 milliarder NOK – dette er penger som i dag forsvinner ut av landet**
- **Menon Business Economics har slått fast at kultur og idrett kan få så mye som 300 millioner kroner mer om spillmonopolet erstattes med et lisenssystem**
- **Rambøll-rapporten inneholder alvorlige mangler. Hovedsakelig:**
 - Rambøll bruker utdaterte tall for norsk spillomsetning
 - Rambøll er ikke en fullverdig samfunnsøkonomisk analyse og har ikke brukt Finansdepartementets mal for samfunnsøkonomiske analyser.
 - Rambøll-rapporten inkluderer dermed ikke andre viktige inntektskilder som økte sponsorinntekter for kultur og idrett, samt økte reklameinntekter for mediebransjen
- **Nesten hele resten av Europa har innført lisenssystemer**
- **Deler av idretten i Norge, særlig på grasrotnivå, er åpen for å innføre et lisenssystem**

Norsk Tipping og Norsk Rikstoto – Økt effektivitet og lønnsomhet med lisens

Dersom man skal endre dagens system er det viktig å ha kunnskap om hva som skjer med allerede eksisterende aktører i monopolet.

For det første forsvinner ikke dagens inntekter fra Norsk Tipping og Rikstoto om man innfører et lisenssystem.

Begge selskapene er i dag heleid av staten og norske myndigheter kan selv velge hvordan overskuddet deres benyttes gjennom tippenøkkelen. Selv om man gir spill-lisenser til dagens uregulerte aktører på f.eks. 15%, kan man fortsatt ta over 60 øre av hver spillkrone fra Norsk Tipping og fordele de videre til kultur og idrett akkurat som i dag. Dette er i tråd med erfaringene fra andre statlige selskaper som har gått fra monopolister til å møte internasjonal konkurranse. Selskaper som Telenor og Statoil er i dag majoritetseid av det offentlige, der utbytte besørger staten økte inntekter utover det de mottar fra skattelegging av internasjonale aktører som Netcom og BP.

Det er selvsagt en mulighet at dagens monopolister kan tape markedsandeler som følge av de internasjonale aktørene får økte markedsføringsmuligheter i Norge med et lisenssystem. Menonrapporten har her beregnet ulike scenarier og kommet til at et lisenssystem likevel vil være lønnsomt selv om de statlige aktørene skulle tape større markedsandeler.¹⁴

Det er også viktig å huske at dagens monopolister alt i dag har konkurranse gjennom at digitale kilder som TV og internett umulig lar seg regulere av landegrensene. Det er ikke grunn til å forvente at markedsandelene skal falle stort bare fordi TV-reklamene flytter seg fra for eksempel TV3 til TV2. Norsk Tipping har i dag en av landets sterkeste merkevarer - det gjør at selskapet vil være godt rustet for konkurranse.

For det andre kan økt konkurranse gjøre Norsk Tipping mer effektive og komme idrett og kultur til gode.

I 2014 hadde Norsk Tipping en kostnad per årsverk på 833.000 kroner. Det kommer frem av Riksrevisjonens rapport som sammenfatter kontrollen med forvaltningen av statlige selskaper for

¹⁴ <http://menon.no/upload/2015/05/07/samfunnsokonomisk-analyse-av-pengespill-endelig.pdf>

2013.¹⁵ Med om lag 400 ansatte snakker vi om over 300 millioner kroner i bare lønnsutgifter. Dette tallet tegner et bilde av en bedrift som kan styres og drives bedre. «Revisjonen stiller spørsmål ved om styret og ledelsen i tilstrekkelig grad har satt krav til effektiv drift og ressursbruk, og om disse er ambisiøse nok», heter det videre i den årlige rapporten. Den viser også til tross for at Norsk Tippings inntekter har økt i undersøkelsesperioden fra 2008-2013, har driftsmarginen og lønnsomheten gått ned.¹⁶ Riksrevisjonens konklusjoner underbygger kjensgjerningen om at monopoler er lite effektive. Monopoler innebærer konsentrasjon av makt og er ofte assosiert med mangel på innovasjon, høye kostnader og en viss arroganse. I tillegg begrenser de friheten vår. Dette poenget deles av flere, deriblant Dagens Næringsliv som trakk frem spillmonopolets ineffektivitet på lederplass 24.09.2015:

«Monopol er sjelden den beste oppskriften på god drift. Riksrevisjonen kom i fjor høst med en rapport som stilte «spørsmål ved om styret og ledelsen i tilstrekkelig grad har satt krav til effektiv drift og ressursbruk, og om disse er ambisiøse nok». Om folk lokkes til å sløse bort penger på spill, er det synd om Norsk Tipping sløser bort inntekten på dårlig drift. Konkurransen i ordnede former kan også gjøre Norsk Tipping bedre.»¹⁷

Erfaringer fra andre monopolister viser at man kan forvente økt effektivisering og bedre drift ved å redusere maktkonsentrasjoner og åpne statlige selskaper for økt konkurranse. Lavere kostnader i Norsk Tipping vil gi gode formål økte inntekter. Liberaliseringen av spillmarkedet i Danmark har vist at den tidligere monopolisten Danske Spil styrket seg etter at landet åpnet opp for lisenser¹⁸

For det tredje kan et lisenssystem på sikt gi Norsk Tipping og Rikstoto mulighet til å konkurrere internasjonalt på det globale spillmarkedet.

Det kan gi økte inntekter og økt overskudd slik andre tidligere monopolister som Telenor er gode eksempler på i dag¹⁹

Det er ingen grunn til at Norsk Tipping på sikt ikke kan bli det samme. I dag er det kun norske tippere som finansierer norske idrettsanlegg. Hvorfor kan ikke eksempelvis spanske og britiske tippere være med å bidra til å bygge idrettsanlegg i Norge ved at Norsk Tipping får konkurrere på deres hjemmemarked?

Konkurranse er bra og erfaringene fra andre bransjer som Telecom viser at gamle monopolister kan øke sine inntekter betydelig dersom de får lov å konkurrere både nasjonalt og internasjonalt. Det er ingen grunn til å tro at dette ikke også skal gjelde i spillmarkedet med en av landets sterkeste merkevarer.

Det uregulerte markedet gir gode formål et større inntektsgrunnlag

Norsk idrett har i dag store økonomiske utfordringer og dagens spillinntekter er ikke nok til å dekke behovet for inntekter. Dette ser vi tydelig i etterslepet på idrettsbygg- og anlegg, estimert til over 2,4

¹⁵

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2014-2015/RiksrevisjonensKontrollMedForvaltningenAvStatligeSelskaperFor2013.pdf>

¹⁶ <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2014-2015/RiksrevisjonensKontrollMedForvaltningenAvStatligeSelskaperFor2013.pdf>

¹⁷ <http://www.dn.no/meninger/leder/2015/09/23/2149/Spill/kynisme-p-spill>

¹⁸ <http://www.vg.no/sport/dansk-idrettspresident-glad-han-er-kvitt-monopolet/a/10135866/>

¹⁹ https://snl.no/Telenor_ASA

milliarder kroner.²⁰ Det er viktig for regjeringen å finne måter å øke deres inntektsgrunnlag, og forskningen viser at et lisenssystem kan gjøre nettopp det.

Nordmenn spiller i stor skala på det uregulerte markedet. Omlag 60 prosent av alt nettspill foregår hos internasjonale spillleselskaper og det uavhengige konsulentfirmaet H2 Gambling Capital sine siste tall anslår det uregulerte markedet i Norge til å være i størrelsesorden 2,86 milliarder NOK.²¹

Dette er i tråd med erfaringene fra andre bransjer som film, musikk og varehandel. Internett vinner stadig markedsandeler fra fysiske distribusjonskilder og spill er i motsetning til f.eks. vin, en vare som er digital og som ikke lar seg stoppe av nasjonale landegrenser.

Debatten om de økonomiske konsekvensene av et lisenssystem i Norge dreier seg først og fremst om størrelsen på dagens uregulerte marked. Et lisenssystem vil bringe inn penger til gode formål gjennom å skattlegge de selskapene som i dag ikke blir skattlagt og som representerer det uregulerte markedet. Under et lisenssystem vil disse aktørene være lisensinnehavere. Disse skatteinntektene vil komme **i tillegg** til overskuddet fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

Jo større dette uregulerte markedet er i dag i kroner og øre, jo mer vil norske myndigheter tjene på disse som lisensinnehavere i et lisenssystem. Sagt enkelt vil et uregulert marked på 3 milliarder, med skattesats på 15 prosent, bety skatteinntekter for myndighetene på 450 millioner kroner dersom de var lisensinnehavere. Et uregulert marked på 1 milliard vil på den andre siden bety 150 millioner kroner i skatteinntekter. Så lenge markedet er uregulert mottar det offentlig ikke inntekter fra de uregulerte aktørene.

Det er i dag to rapporter som har analysert de økonomiske konsekvensene av et lisenssystem. En rapport utført av Rambøll på vegne av departementet som viser at gode formål ikke vil medføre større inntekter, men heller ikke nevneverdige tap i inntektene til det norske samfunn²², og en noe nyere rapport utført av Menon på vegne av en samlet nettspillbransje som viser at gode formål kultur og idrett kan få så mye som 300 millioner kroner mer om spillmonopolet erstattes med et lisenssystem.

Videre vil vi i dette kapitlet vise hvorfor regjeringen ikke alene kan legge utredningen gjort av Rambøll til grunn for sin avgjørelse. Vi vil i tillegg vise hvorfor Rambølls konklusjon ikke holder mål rent samfunnsøkonomisk og hvorfor den vedlagte Menon-rapporten bør tas med i det videre arbeidet.

Det er også svært trolig at omsetningen kommer til å øke for online-spill i tiden fremover, da spill på internett er populært og produktene som tilbys blir mer og mer attraktive. Erfaringer fra Danmark viser en økning på 23% i 2014, og i tillegg til å opprettholde ansvarlige spill, øker også inntektene til staten.

Rambøll-rapportens svakheter

Departementet viser i sitt høringsbrev kun til Rambøll-rapporten når de økonomiske konsekvensene av et mulig lisenssystem diskuteres, og Rambølls konklusjoner blir stående som fasit i høringsbrevet. Som departementet skriver i høringsbrevet, konkluderer Rambøll-utredningen med

²⁰ https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/kud/idrettsdokumenter/v-0972-statistikksamling_spillemidler_til_idrettsanlegg_2014.pdf

²¹ E-post korrespondanse med Simon Holliday, Founder & Director i H2 Gambling Capital, datert 20. august 2015. Se vedlegg.

²² https://www.regjeringen.no/contentassets/ba4e735203e748d5bb1c48d3d4ba1de5/rapport_rmc-utredning_av_okonomiske_konsekvenser_av_en_mulig_lisensordning_for_pengespill.pdf

at «en delvis liberalisering av pengespillmarkedet i Norge, med en lisensordning for sportspill og online kasinospill, ikke vil medføre større inntekter, men heller ikke nevneverdige tap i inntektene til det norske samfunn gjennom skatter og overskudd til fordeling til frivilligheten».²³

Selv om det er interessant å merke seg at funnene slår bena under argumentet om at et lisenssystem vil medføre betydelige tap i forhold til et spillmonopol, mener vi det er nødvendig å belyse flere svakheter i Rambølls utredning.

I hovedsak har Rambøll-rapporten to feil det er viktig å være oppmerksom på.

- 1) Rambøll bruker utdaterte tall for norsk spillomsetning
- 2) Rambøll er ikke en samfunnsøkonomisk analyse og har ikke brukt Finansdepartementets mal for samfunnsøkonomiske analyser.

Bruk av utdaterte tall i Rambøll-rapporten

Rambøll hentet i sin rapport «Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill», tall på det uregulerte markedet i Norge fra H2 Gambling Capital (H2GC).²⁴ Selskapet er det fremste i verden på data om det globale spillmarkedet, og blir benyttet av utallige aktører verden over. Da Rambøll utredet spørsmålet om økonomiske konsekvenser av lisenssystem, benyttet de dessverre utdaterte tall på det uregulerte markedet i Norge som da var anslått å være rundt 700 millioner kroner. Konsekvensene av å bruke feil tall i en bransje i stor vekst kan fort bli dramatiske.

Etter at Rambølls rapport var offentliggjort, kom det frem at H2GC hadde oppdatert sine estimater basert på en mer inngående analyse av det skandinaviske spillmarkedet. I februar skrev H2 Gambling Capital i en pressemelding at Rambøll anvendte deres tall uten å kontakte dem, eller for å forhøre seg om bakgrunnen for tallene. Hadde Rambøll tatt kontakt med H2GC ville de fått korrekte tall. I samme pressemelding skriver H2GC at de hadde underestimert det norske uregulerte markedet, men at de hadde «rettet det opp gjennom ytterligere analyser, informasjon og konsultasjon».²⁵ Fra 700 millioner kroner oppjusterte H2GC tallet til 2,6 milliarder kroner, noe som innebærer nær en firedobling. De har senere oppjustert dette tallet til 2,86 milliarder kroner.

En av hovedårsakene til de lave tallene innledningsvis var ifølge H2 Gambling Capital en overvurdering av effekten til det norske betalingsforbudet, samt at de ga Finland en for stor del av den totale nordiske omsetningen. Det er unødvendig å påpeke at en studie av økonomiske konsekvenser av et lisenssystem vil komme frem til radikalt ulike konklusjoner om man legger til grunn et uregulert marked på 700 millioner istedenfor nærmere 3 milliarder kroner.

Viktigheten av størrelsen på det uregulerte markedet kommer tydelig, og med rette, frem i departementets høringsbrev. I høringsbrevet velger departementet imidlertid å se bort ifra de oppdaterte tallene fra H2 Gambling Capital. Begrunnelsen til departementet for å ta dette valget er todelt, og består i all hovedsak av tolkninger gjort av en e-postkorrespondanse mellom Lotteritilsynet og H2GC. Departementet gjør et stort poeng ut av at H2GC, i kontakt med Lotteritilsynet 10. mars 2015, har hevdet at det var usikkerhet knyttet til det nye anslaget for det

²³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/517d3ed729044bc08b5e461e4ce70c63/horingsnotat---utredning-av-konsekvenser-ved-en-mulig-lisensordning-for-pengespill.pdf>

²⁴ https://www.regjeringen.no/contentassets/ba4e735203e748d5bb1c48d3d4ba1de5/rapport_rmc-utredning_av_ekonomiske_konsekvenser_av_en_mulig_lisensordning_for_pengespill.pdf

²⁵ Pressemelding fra H2 Gambling Capital, datert 09. februar 2015. Se vedlegg.

norske uregulerte markedet. I følge H2GC er usikkerhetsmarginen de operer med 5%, noe som er svært vanlig.

For det andre trekker departementet frem det H2GC skriver i kontakten med Lotteritilsynet om at et norsk marked på samme størrelse om de andre landene vil ligge på rundt 1,2 til 1,5 milliarder kroner. Dette er omtrent halvparten av H2GCs nye estimat som ble offentliggjort i februar.

Disse tolkningene er gjort på feil grunnlag. For det første vil det alltid være usikkerhet knyttet til estimater. At H2GC understreker at det eksisterer usikkerhet rundt prediksjonene gjør ikke estimatet mindre troverdig, snarere tvert imot. I korrespondansen mellom H2GC og Lotteritilsynet går førstnevnte heller ikke tilbake på sine anslag, men henviser til pressemeldingen i forklaringen på de nye estimatene.

I en e-post datert 20. august 2015 gjør H2GC det klart at deres nyeste prediksjon er 2,86 milliarder kroner for det norske uregulerte markedet.²⁶ Altså et større tall enn hva Menon-rapporten tar utgangspunkt i. Årsaken til at tallet stadig øker skyldes en kraftig vekst i nettspillbransjen. Noe børskursene på selskaper som Betsson og Unibet tydelig viser. Hadde Rambøll-rapportens estimat vært korrekt ville begge disse selskapene trolig være å regne som sterkt underpriset på børsen.

Videre skriver H2GC de at de står inne for den estimerte størrelsesordenen på det nordiske markedet, og fordelingen basert på land.

Departementet går ikke bare bort fra H2GCs data for det uregulerte markedet i Norge. De velger å basere seg på beregninger gjort av Lotteritilsynet i stedet. Disse estimatene viser Lotteritilsynet til i sin «utredning av sosiale og kriminalpolitiske konsekvenser ved en mulig lisensordning i Norge», hvor de oppgir at de benytter samme fremgangsmåte som i sin årsrapport fra 2013.²⁷

I årsrapporten kan man lese om hvordan beregningene er gjort:

«Ved beregningen av 2014-estimatet har Lotteritilsynet brukt samme framgangsmåte som i 2013 med den forutsetning at Norge og Danmark er ganske like på pengespillområdet. Vi har tatt utgangspunkt i omsetningen til de regulerte aktørene i det danske markedet, og har trukket fra andelen til det statlig eide spillskapet Danske Spil. Dette gir en omsetning i Norge på omtrent 1,2 milliarder kroner.»²⁸

Estimatet for det uregulerte markedet for 2014 er noe høyere enn Lotteritilsynets estimat for 2013, og dette skyldes en vekst i det danske markedet.

Det er ikke en holdbar analyse å kun ta utgangspunkt i det danske markedet for å finne omfanget av det uregulerte markedet i Norge. Det er oppsiktsvekkende å anta at Danmarks spillmarked tilsvarer det norske markedet uten å støtte det opp empirisk. Kjøpekraften målt i BNP i Norge er svært mye høyere enn i Danmark. I følge IMF's World Economic Outlook Database av april 2015, er Norge på 6. plass med 66 937 dollar og Danmark på 21. plass med 44 342 dollar. Dette er en forskjell på hele 34 prosent i favør Norge. Siden vi vet at BNP per innbygger er av stor betydning for spillomsetningen i et land, må dette hensyntas når man skal sammenligne spillomsetning i Danmark og Norge. Dette velger Lotteritilsynet å se bort fra.

²⁶ E-post korrespondanse med Simon Holliday, Founder & Director i H2 Gambling Capital, datert 20. august 2015. Se vedlegg.

²⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/517d3ed729044bc08b5e461e4ce70c63/sosialpolitiske-og-kriminalpolitiske-konsekvenser-av-lisensiering-i-det-norske-pengespillmarkedet.pdf>

²⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/517d3ed729044bc08b5e461e4ce70c63/sosialpolitiske-og-kriminalpolitiske-konsekvenser-av-lisensiering-i-det-norske-pengespillmarkedet.pdf>

Det er også interessant å merke seg at Lotteritilsynet tidligere har lent seg på tall fra H2GC, for så å ikke ta hensyn til disse. Man kan få inntrykk av at det ikke er kildens troverdighet som teller, men i hvilken grad kildens tall passer inn i egne argumenter.

H2 Gambling Capital er en troverdig og nøytral kilde som anvendes verden over av alt fra myndigheter, selskaper, medier og andre aktører. Departementet kan derfor ikke se bort ifra H2GCs tall og kun lene seg på tilfeldige estimater fra Lotteritilsynet.

Finansdepartementets retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser

Rapporten fra Rambøll er ikke å anse som en komplett samfunnsøkonomisk analyse. Vår andre kritikk av deres utredning gjelder det faktum at de ikke anvender Finansdepartementets retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser i sin rapport.

Rundskriv 109/12 består av prinsipper og krav for utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser, og er en oppfølging av NOU 2012:16. På Finansdepartementets nettsider kan man lese at:

«Det er et mål at samfunnsøkonomiske analyser skal bidra til å bedre beslutningsgrunnlaget for offentlige tiltak og reformer. Formålet med rundskrivet er å gi føringer for hvordan slike analyser utformes for å bidra til kvalitet på analysene, sammenlignbarhet mellom analysene og god informasjon om forutsetningene som er lagt til grunn.»²⁹

Videre i selve rundskrivet kan vi lese at:

«Verdiene og prinsippene i dette rundskrivet skal brukes i samfunnsøkonomiske analyser (nyttekostnadsanalyser, kostnadseffektivitetsanalyser, kostnadsvirkningsanalyser) (...). Rundskrivet fastsetter prinsipper for samfunnsøkonomiske analyser av tiltak som skal inngå i statens egne beslutningsprosesser, uavhengig av om det er offentlige eller private aktører som skal gjennomfører tiltaket og uavhengig av hvem som utfører analysen (...). Analysene vil inngå i et beslutningsgrunnlag, og skal vurderes sammen med eventuelle andre utredninger og høringsinnspill.»³⁰

Retningslinjene, prinsippene og kravene til samfunnsøkonomiske analyser fra Finansdepartementet har som vist over flere viktige funksjoner. I sin utredning fraskriver Rambøll seg ansvaret for å utføre en samfunnsøkonomisk analyse ved å skrive at dette ligger utenfor deres mandat:

«Eventuelle virkninger for mediebransjen og dennes annonseinntekter, eller toppidretten og dennes sponsorinntekter – som følge av en liberalisering av deler av pengespillmarkedet, ligger eksempelvis utenfor vårt oppdrag.»³¹

²⁹ «Samfunnsøkonomiske analyser» på Finansdepartementets sider:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/samfunnsokonomiske-analyser/id438830/>

³⁰ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf

³¹ https://www.regjeringen.no/contentassets/ba4e735203e748d5bb1c48d3d4ba1de5/rapport_rmc-utredning_av_okonomiske_konsekvenser_av_en_mulig_lisensordning_for_pengespill.pdf

Vi stiller spørsmål ved i hvilken grad regjeringen kan treffe avgjørelser basert på en analyse som ikke følger Finansdepartementets grunnregler – retningslinjer utarbeidet nettopp for å danne et godt beslutningsgrunnlag i andre politiske saker.

At Rambøll ikke følger Finansdepartementets retningslinjer gir blant annet utslag i at de ikke har inkludert sponsorinntekter i sine beregninger. Vi vet imidlertid at sponsorinntekter utgjør betydelige inntekster i et lisenssystem. Betsson Group har blant annet vært hovedsponsor for 1. divisjon i Danmark gjennom vårt datterselskap NordicBet – der den danske fotball-ligaen gjennom flere år har hatt navnet «NordicBet-ligaen». Betsson Group får også stadig henvendelser fra norske idrettslag og utøvere som ønsker sponsorat, men som ikke får lov til å motta penger fra oss av ledelsen i sine respektive idrettsforbund.

Det er med god grunn at en NISO-undersøkelse fra 2011 viser at over halvparten av norske idrettsutøvere kunne tenke seg å inngå et sponsorat med et internasjonalt nettspillselskap og nesten 6 av 10 ønsker å erstatte spillmonopolet med et lisenssystem.³²

Rambøll-rapporten inkluderer heller ikke andre viktige inntektskilder som økte reklameinntekter for mediebransjen. Basert på to undersøkelser utført av Nielsen Media Research i 2014 og 2015 for Medietilsynet kommer det frem at omfanget av pengespillreklame rettet mot Norge er økende. Markedet for pengespillreklame fra utlandet har økt fra 423 millioner i 2014, til 609 millioner kroner i 2015.³³ Mye av disse inntektene kunne tilført en norske presse i krise nye inntekter og bidratt til å skape nye arbeidsplasser i både media, reklame og konsulentbransjen.

3.1.2 Menon-rapporten viser at kultur og idrett er tjent med lisenssystem

Menon Business Economics ble i etterkant av Rambølls utredning bedt om å utrede de samfunnsøkonomiske konsekvensene av en lisensordning for pengespill i Norge. Oppdragsgiver var en samlet spillbransje fra det internasjonale markedet, og bakgrunnen var svakhetene i Rambølls utredning som skissert over.

Menons analyse (vedlegg 1) består av to deler, og må anses om en utvidelse og revidering av den utredning som Rambøll leverte til Kulturdepartementet i januar 2015. Den første delen består av de samme utregningene som Rambøll gjorde, nøyaktig likt gjennomført. Den eneste forskjellen mellom de to rapportene er at Menon brukte de oppdaterte tallene fra H2GC. Den andre delen tar i bruk Finansdepartementets retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser, der beregningene innbefatter ytterligere samfunnsøkonomiske kostnader og inntekter utover økt skattetilgangen fra lisensinnehavere i et mulig lisenssystem.

Flere lisenssystem-motstandere har vært kritisk til Menon-rapporten. Kritikken har tatt utgangspunkt i at den er bestilt av spillbransjen med egeninteresse i et lisenssystem. Spørsmålet ble blant annet adressert til partner, seniorøkonom og ansvarlig for Menon-rapporten Leo Grünfeld i VG 7. mai 2015.³⁴ På spørsmål om Menon-rapporten er et bestillingsverk svarer Grünfeld følgende:

«Nei. Vi må gjøre ting på en ordentlig måte og følge de standarder og maler som finner. Vi er avhengige av legitimitet og kan ikke løpe rundt og selge budskap som ikke er berettiget. Omtrent halvparten av det vi gjør er bestilt av aktører som ber oss om å belyse ting de er interessert i. Så også med spillselskapene. Derfor har vi valgt å følge en streng mal for hvordan den

³² NISO-undersøkelse, oktober 2013. Se vedlegg.

³³ <http://www.medietilsynet.no/om/aktuelt/massiv-okning-i-ulovlig-pengespillreklame-som-rettes-mot-norge--na-tar-medietilsynet-kontakt-med-mediemyndighetene-i-storbritannia-spania-og-nederland/>

³⁴ <http://www.vg.no/sport/ny-spillrapport-kommer-i-dag-regjeringen-har-feil-tall/a/23447812/>

samfunnsøkonomiske effekten skal beregnes, en mal som Finansdepartementet anbefalt og for eksempel lagt inn kostnader til inndrivelse av skatten fra spillselskapene.»

Vi mener det vil være beklagelig om departementet velger å se bort fra funnene i Menon-rapporten utelukkende fordi spillbransjen står som oppdragsgiver. Det vil føre til en presedens om at de fleste rapporter som utarbeides i Norge blir sett bort fra og gir politikere et dårligere beslutningsgrunnlag.

Utover det faktum at Menon benytter oppdaterte tall og samtidig følger finansdepartementets retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser, er det også slik at Menon aldri ville gått på akkord med egen integritet i utformingen av analyser for departementer og næringsliv. Menon er et profesjonelt analyseselskap som alene står ansvarlige for alt innhold i sine rapporter. Bare i 2015 har de utarbeidet samfunnsøkonomiske analyser for Nærings- og fiskeridepartementet, Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet.³⁵ Som kjent benyttet også Kulturdepartementet selv deres tjenester i 2014, da Menon på vegne av departementet vurderte ulike finansieringsmodeller for NRK.³⁶

Analysen konkluderer med at en lisensordning vil være samfunnsøkonomisk lønnsom, sett opp mot dagens spillmonopol. Den viktigste årsaken til dette er at mye av nettoomsetningen fra norske spillere vil forsvinne ut av landet dersom dagens spillmonopol opprettholdes. Ved å skattlegge en del av denne omsetningen gjennom et lisesregime vil inntektene til det norske samfunnet øke markant og mer enn oppveie reduserte overskudd for norske spillselskaper.³⁷

Som Menon skriver:

«Konsekvensen av utviklingen er at en stadig større omsetning fra norske spillere unndras kontroll gjennom norsk lovgivning og forvaltning. Dette leder til et mindre regulert marked og tapte inntekter til det norske samfunnet. Dette vil særlig gå utover idrett, kultur og frivillige organisasjoner (...).»³⁸

I rapporten har Menon beregnet markedsutviklingen med dagens ordning, samt med en lisensordning der det innføres en skattesats på nettoomsetning, på henholdsvis 5, 10, 15, 20 og 25 prosent. De skriver videre at:

«Samlet fremstår en lisensordning for pengespill i Norge som samfunnsøkonomisk lønnsomt med en skattesats på 10 prosent eller høyere.»³⁹

I den første delen av rapporten, hvor Menon benytter Rambølls utregninger med oppdaterte tall fra H2 Gambling Capital, finner de at et lisenssystem vil gi mer inntekter til gode formål i Norge i scenario 2A og 2B.⁴⁰

I den andre delen av rapporten benytter Menon Finansdepartementets retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser. Der finner de at et lisenssystem med en skattesats på 15 prosent vil gi rundt 300 millioner kroner mer årlig i skatteinntekter, og at dette vil være det beste skattenivået:

«I våre beregninger fremstår en skattesats på 20 prosent på spillselskapenes nettoomsetning som mest samfunnsøkonomisk lønnsomt, før en tar hensyn til de ikke-prissatte virkningene. Disse ikke-prissatte effektene trekker imidlertid i retning av at en 15 prosent sats er optimal for samfunnet. De viktigste ikke-prissatte virkningene utover problemspilling er økt konsumentoverskudd og

³⁵ <http://menon.no/publikasjoner>

³⁶ <http://menon.no/a/ny-rapport-om-finansiering-av-nrk>

³⁷ <http://menon.no/upload/2015/05/07/samfunnsokonomisk-analyse-av-pengespill-endelig.pdf>

³⁸ <http://menon.no/upload/2015/05/07/samfunnsokonomisk-analyse-av-pengespill-endelig.pdf>

³⁹ <http://menon.no/upload/2015/05/07/samfunnsokonomisk-analyse-av-pengespill-endelig.pdf>

⁴⁰ <http://menon.no/upload/2015/05/07/samfunnsokonomisk-analyse-av-pengespill-endelig.pdf>

gevinster ved økt eksport av markedsføringstjenester som vil trekke i retning av at lavere skattesatser er mer lønnsomme enn beregnet».

Idretten er delt mellom topp og bredde

Dagens forbundstopper i Norges Idrettsforbund og Norges Fotballforbund er konsekvent kritiske til å endre dagens modell. Dette til tross for at den danske idrettspresidenten har uttalt han er glad han er kvitt monopol og Danske Spil mener konkurransen fra spillerselskapene har vært positiv.⁴¹

Representanter fra breddeidretten som Norsk Breddefotballforening har uttalt i media at motivene kan være at dagens system fører til en sterkt sentralisering og maktkonsentrasjon i sentralforbundet gjennom å styre pengestrømmen.⁴² Samme forening gjennomførte sommeren 2011 også en undersøkelse blant norske 2.- og 3. divisjonsklubber som viste at kun en av fem mener dagens ordning med spillemidler er den beste, og to av tre klubber ønsker å motta sponsormidler fra internasjonale spillerselskaper om de får lov.⁴³

NISOs undersøkelse fra 2011 (vedlegg 2) viste som nevnt også samme tendens blant norske idrettsutøvere.⁴⁴

Det er altså ikke riktig å si at en samlet norsk idrett er for dagens system. Vi tror at en endring til et lisenssystem på sikt vil bli sett på som like naturlig for idretten som dagens konkurranse i TV-markedet er etter at kringkastingsmonopolet ble opphevet mot store protester på 80-tallet.

Fakta viser at Menonrapporten er den mest troverdige, oppdaterte og grundigste utredningen som er gjort om et potensielt lisenssystem i Norge. Konklusjonen er entydig, uansett scenario, at gode formål som kultur og idrett vil motta så mye som over 300 millioner kroner mer i tillegg til det man i dag mottar fra Norsk Tipping og Rikstotto alene. Hovedårsaken er at inntektsgrunnlaget blir større og de nå fremfor å kun være avhengig av et spillerselskap som taper markedsandeler nå også får ta del i overskuddet til dagens uregulerte spillerselskaper. I tillegg vil de få økte sponsormuligheter og den norske mediebransjen kan få nye inntektskilder.

Det er med god grunn for at nesten hele resten av Europa har innført lisenssystemer og at store deler av idretten, særlig på grasrotnivå, nå også er åpen for dette slik undersøkelsene fra NISO og Norsk Breddefotballforening viser.

I tillegg til økte inntekter som idretten og kultur sårt trenger, vil et lisenssystem også være beste måte for norske myndigheter å bekjempe spillavhengighet.

3.2 Spillavhengighet

Som vist i forrige del vil et lisenssystem innbringe mer midler til gode formål enn dagens spillmonopol. Det er imidlertid viktig å understreke at dette ikke er den viktigste årsaken til at vi mener et lisenssystem bør erstatte det norske spillmonopolet. Bransjens største utfordring er knyttet

⁴¹ <http://www.vg.no/sport/dansk-idrettspresident-glad-han-er-kvitt-monopolet/a/10135866/>

⁴² <http://www.vg.no/sport/fotball/idrettspolitikk/angriper-nff-frykter-massefravall-fra-ungdomsfotballen/a/10145685/> - <http://www.dagbladet.no/2015/07/03/kultur/debatt/meninger/idrett/spillemidler/39945582/>

⁴³ DAGBLADET SAK, 20.09.2013: <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055007201309203DBE5996380A2C26622AFF8297F7447F&serviceId=2>

⁴⁴ NISO undersøkelse, oktober 2013. Se vedlegg 2.

til problemspill, og å sikre ansvarlighet knyttet til spillavhengighet er et spillselskapets viktigste oppgave.

Oppsummert

- **Et lisenssystem vil gjøre at norske myndigheter kan regulere dagens uregulerte spillmarked og sikre mer og bedre kontroll over et adskillig større antall spillere enn under dagens spillmonopol**
- **I dag har monopolet kontroll med rundt halvparten av norske spillere på internett. Under et lisenssystem vil et overveldende flertall av alle norske spillere bli lagt under ett felles norsk regelverk**
- **I uregulerte markeder møter de internasjonale spillselskapene konkurranse fra selskaper som er mindre seriøse, der rutinene for å motvirke problemspilling er langt svakere**
- **En lisensordning vil gjøre de internasjonale spillselskapene i stand til å koordinere informasjon om spillatferd og gi dem bedre informasjon om en kunde er en problemspiller eller ikke**
- **Utenlandske aktører kan også ansvarlig spill og er minst like dyktige på dette området som Norsk Tipping. Samtidig er vi villige til å samarbeide om utviklingen av eventuelle spillavhengighetskrav fra norske myndigheter**
- **I Danmark tillater lisenssystemet et bredt samarbeid på tvers av alle aktører, noe som ifølge Spilmyndigheden har sikret økt kompetanse og flere verktøy i bekjempelse av spillavhengighet som utfordring**
- **I andre europeiske land, som eksempelvis Storbritannia, har lisenssystemet bidratt sterkt til å redusere antallet spillavhengige**
- **Selv om Lotteritilsynet konkluderer med at et lisensiert marked med gjennomgripende ansvarlighetstiltak kan være bedre enn enerettsmodellen er det alvorlige svakheter ved utredningen - den er derfor et lite egnet grunnlag for regjeringens beslutning**

I det følgende vil vi utdype argumentene for hvorfor et lisenssystem er den beste veien å gå for å motarbeide spillavhengighet. Før vi går i gang vil vi imidlertid benytte anledningen til å gjøre rede for det ansvarlighetsarbeidet som gjøres av Betsson allerede i dag.

3.2.1 Om spillavhengighet og Betssons ansvarlighetsarbeid

Pengespill er for de fleste en underholdningsaktivitet, men har i likhet med f.eks. bilkjøring negative sider ved at noen få kan bli skadelidende som følge av aktiviteten. På samme måte som bilbransjen fokuserer på sikkerhet, så fokuserer spillbransjens på tiltak for å redusere faren for spillavhengighet.

Vi vet mye om spillavhengighet i dag. Vi vet at det i størst grad er unge menn som er problemspillere, og følgende demografiske grupper er overrepresentert blant risiko- og problemspillere; menn, personer i aldersgruppen 15-24 år, personer i de laveste inntektsgruppene, personer med lav utdanning, enslige og elever/studenter/lærlinger⁴⁵. Andre kjennetegn er også tydelige for problemspillere når man sammenlikner med personer som ikke har problemer med spill. Blant annet er det vanlig at problemspillere debutterer tidligere med pengespill enn andre, og de har også et annet spillemønster enn gjennomsnittet. Avhengig av hvilken kilde man baserer seg på, kan man si at det eksisterer omkring 20 000 – 50 000 spillavhengige personer i Norge.

Selv om det først og fremst gjelder en liten andel av de som spiller, er spillavhengighet den største utfordringen vår bransje står overfor. Det gjelder alle spillselskapene på det uregulerte markedet, og det gjelder Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Som en følge av dette legger vi i Betsson årlig ned store ressurser på å forebygge og begrense problematisk spilladferd. Det er viktig for oss at våre spillere føler seg sikre på at det er trygt å benytte våre tjenester.

Til tross for at det ikke virker å være allment kjent, gjør Betsson mye for å bli gode på ansvarlig spill. Selv mener vi at selskapet er minst like dyktige på dette området som Norsk Tipping, noe det faktum at vi vant prisen «mest ansvarlige spillselskap» på eGaming Awards beviser.⁴⁶

Arbeidet vårt for ansvarlig spill er ikke tvunget på oss, det er noe vi selv har tatt initiativ til. Årsaken til dette, i tillegg til at det er moralsk riktig, er at vi ønsker å tilby trygge tjenester for forbrukere fordi vi tror dette lønner seg på lang sikt. Samtidig som dette er et bevis på at vi ønsker å bidra til mindre spillavhengighet, viser det at vi vil være villige til å godta krav fra myndigheter om spillavhengighetskrav.

I det følgende vil vi gjøre rede for noe av arbeidet vårt på feltet, for å gi innsikt i hvordan vi som utenlandske og uregulert selskap opererer.

Alt i 2007 gikk vi sammen med andre bransjeaktører og undertegnet et etisk charter hvor vi blant annet forpliktet oss til å:

- Sikre at alle spillere ved registrering kan registrere et maksimalt spillbeløp for en gitt tidsperiode (dag, uke og/eller måned)
- Ikke gi direkte kreditt til spillere
- Ha tydelig informasjon og direkte lenker til profesjonell hjelp for spilleproblemer på våre hjemmesider
- Støtte forskning og tiltak mot spilleproblemer

Avgjørende for vårt arbeid er likevel arbeidet med aktiv selvregulering. Blant tiltakene vi i nyere tid at innført, kan følgende nevnes:

- Vi i Betsson har lenge hatt en egen ansatt som jobber med å forhindre at spillavhengighet oppstår og med å hjelpe og følge opp personer med problemer.
- Vi har obligatorisk alderssjekk ved registrering for å utelukke at folk under 18 år spiller.
- Vi har tilbudt alle norske videregående skoler å stenge av deres tilgang til våre spillnettsider.

⁴⁵<http://www.betssonab.com/Global/Rapporter%20och%20Information%20MEDIA/Spelrapport%20norska%20marknaden.pdf> s. 43

⁴⁶<http://www.businesswire.com/news/home/20091201005615/en/Betsson-AB-Betsson-awarded-Socially-Responsible-Operator>

- Vi har innført retningslinjer for sunn spilleadferd, med mulighet for frivillig ekskludering og selvtesting for å avdekke et eventuelt usunt spillemønster. Disse er tilgjengelige på våre nettsider.
- Vi har funksjoner for beløpsbegrensning på innskudd fra spillere. Økning i innskutt beløp gjøres først tilgjengelig 24 timer etter innskudd, for å hindre spill i affekt. Endringer må bekreftes per faks/epost med legitimasjon og godkjenning.
- Personalet vårt trenes i å informere kunder om hvordan de kan få hjelp med eventuelle problemer.
- Vi har omfattende sikkerhetsmekanismer og kontrollsystemer for å sikre at spill på nett ikke benyttes til hvitvasking av penger eller andre ulovlige pengetransaksjoner mellom spillere.

3.2.2 Om Lotteritilsynets rapport

Departementet ber om innspill til Lotteritilsynets utredning om sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet. Før vi går videre til å vise hvorfor et lisenssystem vil være mer ansvarlig enn dagens system, vil vi benytte anledningen til å påpeke det vi mener er alvorlige svakheter ved Lotteritilsynets utredning.

Uklare konklusjoner

I Lotteritilsynets hovedutredning «Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet» som ble publisert 15. mai 2015, konkluderer tilsynet med følgende på den første siden:

- Sosialpolitisk vil dagens enerettsmodell 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 spillere – mot ca. halvparten i dag.
- Forutsatt at det lisensierte markedet inneholder gjennomgripende ansvarlighetstiltak på tvers av operatører som ansvarliggjør både spillselskap og spillere, kan et lisenssystem gi færre negative konsekvenser enn enerettsmodellen.»⁴⁷

I Lotteritilsynets rapport kan vi også lese at:

«Forutsatt at det lisensierte markedet inneholder gjennomgripende ansvarlighetstiltak, kan et lisenssystem være bedre enn enerettsmodellen. (...) Dersom norske myndigheter ikke lykkes med å

⁴⁷ Sosiale og kriminalpolitiske konsekvenser av mulig lisensordning i Norge:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/517d3ed729044bc08b5e461e4ce70c63/sosialpolitiske-og-kriminalpolitiske-konsekvenser-av-lisensiering-i-det-norske-pengespillmarkedet.pdf>

begrense det uregulerte markedet, kan det være et bedre alternativ å sikre en større del av spillerne gjennom en lisensmodell, med norsk regulering, tilsyn og kontroll.»

Dette sammenfaller i stor grad med vårt syn, nemlig at et lisenssystem vil gi bedre kontroll mer flere spillere, og i så måte sikre at alle får lik behandling og beskyttelse. Spesielt ettersom det, som vi har vist i forrige del, hverken er mulig eller hensiktsmessig å blokkere ute uregulerte operatører gjennom enerettsmodellen. Til tross for at et lisenssystem med gjennomgripende ansvarlighetstiltak vil være bedre enn enerettsmodellen, skriver Lotteritilsynet i sin tilleggsrapport at «det ikke har vært Lotteritilsynets intensjon å anbefale en ny reguleringsmodell».

Det er bemerkelsesverdig at utredningen som konkluderer med at et ansvarlig lisenssystem vil være bedre enn dagens enerettsmodell, tviholder på enerettsmodellen. Det er vanskelig å forstå hva Lotteritilsynet konkluderer med, og hvorfor de konkluderer som de gjør. All den tid konklusjoner er en utrednings viktigste bidrag, er dette problematisk. Uklarheten knyttet til deres konklusjoner i hovedrapporten, satt opp mot konklusjonene i tilleggsrapporten, er villedende og Lotteritilsynets egen agenda virker å skinne gjennom. Rapporten kan etter vår mening ikke benyttes som objektiv bakgrunnsmateriale.

Klar agenda - Uklar kildebruk og argumentasjon

Det er vår oppfatning at en utredning som skal brukes som bakgrunn for regjeringens arbeid og beslutninger, bør holde en høy standard. Med dette mener vi at den bør ta innover seg forskningsrapporters krav om etterrettelighet, transparens og ikke minst i hvilken grad funnene er pålitelige. Vi mener Lotteritilsynets rapport ikke tilfredsstillende de nevnte krav. Argumentasjonen og kildene som brukes kan virke selektivt plukket for å fremme tilsynets egen agenda, og ikke fakta. Noen av påstandene mangler direkte faktagrunnlag, samtidig som det ofte er vanskelig å finne nøyaktig hvilke kilder som støtter opp under hvilke påstander. Vi ønsker i det følgende å vise til noen eksempler på nettopp dette.

Det første eksempelet vi ønsker å trekke frem er hvordan Lotteritilsynet argumenterer når de skal vise at enerettsmodellen er det beste reguleringsalternativet. På side 3 i tilleggsrapporten skriver de:

«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 nedadgående.»

Dette virker å være et hovedargument for at enerettsmodellen fungerer. For det første er det å skrive at enerettsmodellen vil tåle konkurransen fra uregulerte aktører så lenge de klarer å kanalisere spill fra disse aktørene til seg selv, som å skrive at skyfri himmel betyr sol. Det er åpenbart. For det andre er det et faktum at spill hos utenlandske operatører har økt betydelig de siste 5-10 årene. H2 Gambling Capital anslår som tidligere nevnt at det uregulerte nettmarkedet er rundt 2,8 milliarder kroner. Et tydelig bevis på at Norsk Tipping ikke har klart å kanalisere norske spillere fra utenlandske aktører til dem selv er vanskelig å oppdrive. Å bruke kanalisering som et hovedargument for at enerettsmodellen bør bestå er derfor høyst merkverdig.

Enda mer interessant er det imidlertid at Lotteritilsynet trekker frem at det har blitt mindre spillavhengighet i samme periode som spill hos utenlandske operatører har eksplodert. I samme

periode som markedsføringen fra utenlandske operatører betegnes som «teppebombing»⁴⁸. Denne nedgangen ser det imidlertid ut til at Lotteritilsynet tilskriver enerettsmodellen, og ikke minst seg selv, når de skriver:

«Både en forskningsrapport fra Universitetet i Bergen (UiB) i 2014, der datainnsamlingen foregikk høsten 2013, og data fra Hjelpelinjen, viser at det regulatoriske arbeidet har hatt positive effekter på spilleadferden i Norge.»

Det er suspekt å ta nedgang i spillavhengighet til inntekt for eget arbeid, all den tid det utenlandske spillmarkedet har vokst i perioden. En annen forklaringsmodell, som overhodet ikke vurderes av Lotteritilsynet, er at utenlandske spillselskaper faktisk er dyktige på å håndtere spillproblematikk selv. Vi utdyper dette når vi omtaler vårt arbeid i forebyggende avhengighetsarbeid, og viser hvorfor det er feilaktig å se på Norsk Tipping som en eneste garantist for ansvarlig spill.

Lotteritilsynet stopper imidlertid ikke med å ta æren for nedgangen i spillavhengighet. De argumenterer for at Norsk Tippings internettsatsing Instaspill har lyktes i konkurranse med de utenlandske operatørene, og trekker frem Instaspills omsetning og tall fra Hjelpelinjen:

«Lotteritilsynets erfaring så langt er at Instaspill har greid seg bra i konkurranse med de uregulerte operatørene. I 2014 hadde Norsk Tippings Instaspill en omsetning på 318 millioner kroner. (...) statistikk fra Hjelpelinjen viser at det være færre som rapporterte nettkasino som sitt hovedproblemspill etter at Norsk Tipping innførte Instaspill.»

For å ta omsetningstallene først. 318 millioner kroner utgjør rundt 10 prosent av de utenlandske operatørenes nettoomsetning. Tallet er tilnærmet likt det overskuddet Menon Business Economics beregner utenlandske operatører vil tilføre i et lisenssystem. Det er med andre ord en liten del av markedet som kanaliseres inn til Instaspill. For å sette det i perspektiv omsetter eksempelvis Lotto alene for mer enn 3,6 milliarder kroner⁴⁹. Lotteritilsynet skriver videre at Instaspill hadde rundt 110 000 aktive kunder i 2014, uten å vise til noen kilde for dette. Likevel vet vi at Norsk Tipping i 2014 hadde 1,9 millioner unike kunder⁵⁰. 110 000 spillere av nesten 2 millioner er en svært liten andel. Det å hevde at de klarer seg bra i konkurranse er dermed sterkt overdrevet.

Verre er det likevel at Lotteritilsynet hevder at det ifølge Hjelpelinjen er bevis for å kunne si at Instaspill har ført til færre spillavhengige med nettkasino som hovedproblemspill. De viser til tall fra Hjelpelinjen, og det faktum at det i 2014 var 26 færre samtaler hvor kasinospill ble tatt opp som hovedproblemspill enn året før⁵¹. Det kan virke formålstjenlig å vise til tallene i forsøket på å vise at Instaspill har fungert etter ønske – nemlig gjennom å kanalisere spill fra uregulerte aktører til Norsk Tipping. Problemet er at tallene ikke tillater en slik analyse som Lotteritilsynet bedriver. Endringene i tallene er så små, og utvalget så lite, at det er umulig å fastslå at dette er variasjon i tallene som følge av Instaspill, eller som følge av tilfeldigheter. Det bekreftes når vi ser på andre kategorier fra Hjelpelinjen, hvor det ikke har skjedd endringer i tilbudet, men hvor det likevel er store endringer i Hjelpelinjens statistikk.

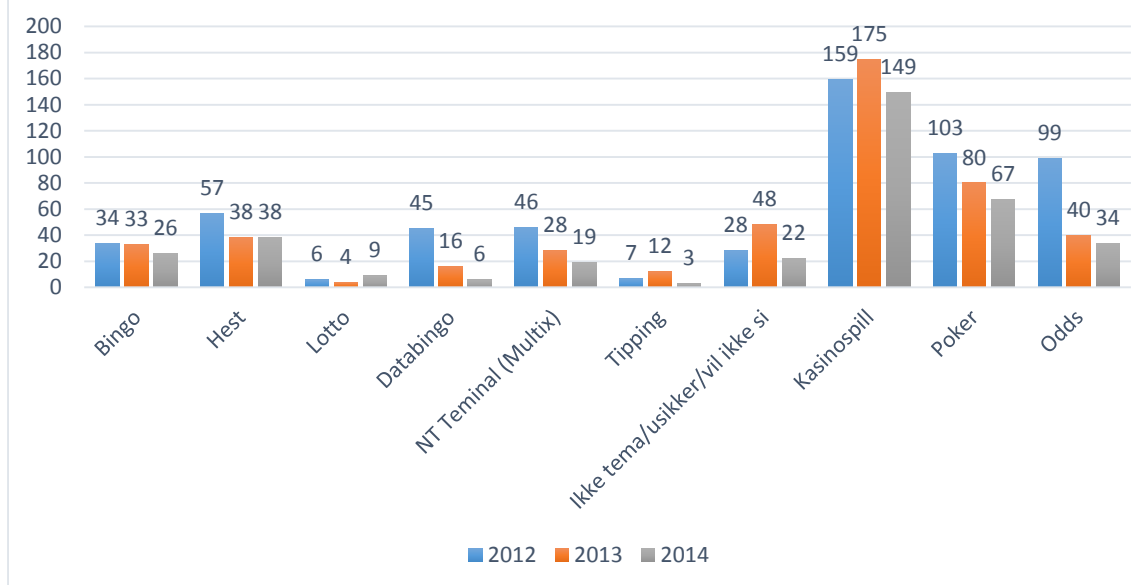
⁴⁸ <http://www.nrk.no/kultur/massiv-okning-i-tv-reklame-for-utenlandske-pengespill-1.12577679>

⁴⁹ http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Spillerne-tapte-1_8-Lotto-milliarder-7438601.html

⁵⁰ Norsk Tipping. Års- og samfunnsrapport 2014: <http://2014.norsk-tipping.no/>

⁵¹ Hjelpelinjen. Statistikk over hovedproblemspill 2013 versus 2014. <http://hjelpelinjen.no/wp-content/uploads/2015/03/Hjelpelinjestatistikk-2014.pdf>

STATISTIKK FRA HJELPELINJEN



Ser vi på figuren over og tallene for Databingo, ser vi blant annet at det i 2012 var 45 personer som oppga dette som sitt hovedproblemspill. I 2014 var dette tallet 6. Det er en nedgang på 39 personer, eller nesten 87 prosent på ett år. Det er en langt større endring i disse tallene, enn tallene knyttet til kasinospill. Ser vi deretter på kategorien hvor hovedproblemspill enten «ikke var et tema» eller hvor personen «var usikker/ikke ville oppgi», ser vi at det i 2013 var 48 samtaler i denne kategorien. Året etter var antall samtaler 22. Det vil si en nedgang i 26 samtaler, eller en like stor endring som endringen i kasinospill-kategorien Lotteritilsynet viser til. Dette er en reduksjon på nesten 50 prosent i forhold til året før.

Det er umulig å bruke så små endringer i så små utvalg for å trekke konklusjoner slik Lotteritilsynet gjør. I statistikk snakker man om statistisk signifikans, nemlig om hvorvidt endringen man har sett i et datamateriale bare er tilfeldig, eller om det faktisk har skjedd en endring. Vi mener det er besynderlig at Lotteritilsynets konklusjoner baserer seg på funn som ikke er statistisk signifikante, og at de i stedet bruker de tallene som passer i deres allerede forutbestemte argument. I en utredning med formål å veilede regjeringen er det etter vårt syn beklagelig at slike metoder anvendes.

Lotteritilsynet fortsetter om Instaspill med å si at «*innføringen av Instaspill har medført en stabilisering eller redusert vekst av omsetning hos de utenlandske aktørene*». De har ingen kildehenvisning på dette. Den eneste kilden vi har tilgang på, tall fra H2 Gambling Capital, viser noe annet, og at markedet har økt fra rundt 2,6 milliarder til 2,8 milliarder på et halvt år⁵². Det betyr at det utenlandske markedet har vokst omtrent like mye som omsetningen til Instaspill, en vekst Lotteritilsynet skryter av.

⁵² E-post korrespondanse med Simon Holliday, Founder & Director i H2 Gambling Capital, datert 20. august 2015. Se vedlegg.

Lotteritilsynet kommer i tillegg med en rekke andre påstander vi mener det er nødvendig å ettergå. Blant disse er:

- *Kasinospill er det mest risikofylte spillet når man snakker om spillavhengighet.*

Nei. Ifølge studien gjort av Universitetet i Bergen er det ikke kasinospill som er verstingen, men spill Norsk Tipping først og fremst leverer, deriblant Belago (Norsk Tippings terminaler).⁵³

- *«Danmark har fortsatt et uregulert marked i tillegg til det regulerte, men det er mindre enn i Norge.»*

Dette er en sterk underdrivelse. Det uregulerte markedet i Norge er som vist på nær 3 milliarder kroner. Dette utgjør en betydelig del av det totale norske markedet. I Danmark er det uregulerte markedet nær ikke-eksisterende. I årsberetning for 2014 skriver Spilmyndigheden at de i 30 tilfeller fant ulovlig spilltilbud. Etter å ha rettet henvendelser til disse, skriver Spilmyndigheden at de aller fleste spilltilbyderne stoppet sine ulovlige spill. I fem tilfeller ble dette ikke gjort, og selskapene ble fulgt opp på annet vis⁵⁴. «Spilmyndigheden vurderer, at omfanget af spilaktivitet hos ulovlige spiludbydere formentlig er begrænset», skriver tilsynet i Danmark. Å sammenlikne det uregulerte markedet i Norge og Danmark lar seg med andre ord ikke gjøre.

I tillegg er det verdt å merke seg at det regulerte markedet i Danmark fungerer svært godt, ifølge Spilmyndigheden:

«Når jeg ser på de mange aktive tilladelser, vi har udstedt og løbende overvåger, vil jeg gerne understrege det glædelige i, at vi også i 2014 oplevede en høj grad af regelefterlevelse hos langt størstedelen af vores tilladelsesindehavere og et typisk ønske om at samarbejde, hvis der opstod uoverensstemmelser.»⁵⁵

- *«Lotteritilsynet tror markedsføringen av pengespill vil øke i et norsk lisensiert marked», fordi «konkurransen fra de uregulerte spillselskapene kan presse de lovlige spillselskapene til å markedsføre seg mer, og dermed vil den totale mengden markedsføring i det norske markedet stige.»*

Dette er en påstand som ikke medfører riktighet. Som vist over er det uregulerte markedet tilnærmet ikke-eksisterende. Det betyr at det heller ikke er sannsynlig at det vil komme store markedsføringstiltak fra den uregulerte delen av markedet. I tillegg er det slik at man i et lisenssystem kan legge regler for hvordan og hvor mye de ulike lisensierte aktørene kan markedsføre seg i Norge. Dette nevner også Lotteritilsynet når de skriver at Danmark har lagt begrensninger på markedsføring i det regulerte markedet. Spådommen til Lotteritilsynet er med andre ord svært lite sannsynlig.

- *«Vår vurdering av de sosialpolitiske konsekvensene av en eventuell lisensiering, er at vi kan forvente en generell økning i spilleproblemer i befolkningen.»*

Lotteritilsynet skriver selv at et lisenssystem med gjennomgripende ansvarlighetsverktøy vil være bedre enn dagens spillmonopol. Da er det med undring vi leser at de igjen mener et lisenssystem vil gi økte spillproblemer. I flere land som har innført lisenssystem ser vi at spillavhengigheten har gått

⁵³ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/22000-spilleavhengige-i-Norge-7558368.html>

⁵⁴ Årsberetning 2014. Spilmyndigheden. https://spilmyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/SPM_aarsberetning%202014.pdf

⁵⁵ Årsberetning 2014. Spilmyndigheden. https://spilmyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/SPM_aarsberetning%202014.pdf

ned. I Storbritannia, som innførte lisenssystem i 2007, skrev blant annet Gambling Compliance i 2013 om en stor statlig befolkningsundersøkelse som viste at antall spillavhengige hadde gått ned i landet sammenliknet med 2010, og at det nå lå på samme nivå som i 1999⁵⁶. Om et lisenssystem vil føre til mer spillavhengighet vil avhenge av hvilke reguleringer som legges til grunn. Vurderingen til Lotteritilsynet blir derfor gal.

- *«Myndighetene kan lettere innføre tiltak som forebygger eller begrenser overdreven spilling i enerettsmodell enn i et lisensiert og kommersielt marked».*

Når vi vet at dagens regulering i enerettsmodellen omfatter kontroll av rundt halvparten av alle spillere, hvorpå et lisenssystem vil favne om i hvert fall 90 prosent av alle spillere i Norge, er det bemerkelsesverdig at Lotteritilsynet mener det vil være lettere å innføre forebyggende og begrensende tiltak under enerettsmodellen. Et lisenssystem vil kunne innføre samme forebyggende og/eller begrensende tiltak som dagens enerettsmodell. Forskjellen vil imidlertid være at man vil kunne treffe et langt større antall norske spillere med disse tiltakene. Som Lotteritilsynet selv skriver, vil et lisenssystem sørge for at:

«(...)myndighetene får mulighet til å sikre at en større del av markedet foregår innen norskregulerte rammer. Ved en lisensiering vil mange spillere som i dag spiller hos både norske og utenlandske spillselskaper bare spille hos operatører med lisens i Norge, og dermed være beskyttet av de reglene som norske myndigheter har definert.»⁵⁷

- *«Spillene som tilbys i Norge i dag har lav risiko for spilleproblemer fordi de er strengt regulerte med omfattende krav til ansvarlighetstiltak.»*

Dette stemmer ikke. Ifølge studien gjennomført av Universitetet i Bergen er det spill tilbudt gjennom spillmonopolet som spilles mest av de mest spillavhengighet. Blant annet står Belago frem som versting blant de ulike spillene. Dette spillet tilbys utelukkende av Norsk Tipping⁵⁸. Også databingo i bingolokaler står frem som versting, noe som tilbys gjennom dagens enerettsmodell.

- *«Forskning viser at kombinasjonen høyrisikospill og mye reklame for spillet, er det som for enkelte spillere genererer problemer.»*

For å støtte denne påstanden viser Lotteritilsynet til forskeren Per Binde ved Universitetet i Göteborg og en studie utført av Binde i 2007⁵⁹. Tilsynet trekker også frem at «spillerne selv rapporterte at reklame påvirket spilleadferd og spilleintensjoner». I en ny studie gjort på vegne av Responsible Gambling Trust i Storbritannia i 2014, skriver Binde om spillreklame sin påvirkning på problemspill⁶⁰. Binde problematiserer i studien flere ulike metoder å studere spillreklame på. Han skriver blant annet om usikkerheten i studier hvor problemspillere selv blir bedt om å gjøre rede for hvordan de har blitt påvirket av spillreklame. Den viktigste konklusjonen i Bindes studie er

⁵⁶Macadam, Daniel (2013). «No Rise In English Problem Gambling, Finds Health Study». Gambling Compliance

http://www.lotteriinspektionen.se/Global/nyhetsdokument/No_Rise_In_English_Problem_Gambling_Finds_Health_Study_-_2013-12-19.pdf

⁵⁷https://www.regjeringen.no/contentassets/17a0a7aa651c4c669a585d94672e9c1b/rapport_sosialpolitiske_og_kriminalpolitiske_konsekvenser_av_lisensiering_i_det_norske_pengespillmarkedet-lotteritilsynet_mai_2015.pdf s.43

⁵⁸ <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/22000-spilleavhengige-i-Norge-7558368.html>

⁵⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/517d3ed729044bc08b5e461e4ce70c63/sosialpolitiske-og-kriminalpolitiske-konsekvenser-av-lisensiering-i-det-norske-pengespillmarkedet.pdf> s. 27

⁶⁰ Binde, Per (2014). «Gambling advertising: A critical research review». http://www.responsiblegamblingtrust.org.uk/user_uploads/binde_rgt_report_gambling_advertising_2014_final_color_115p.pdf

imidlertid spesielt interessant satt opp mot Lotteritilsynets argumenter rundt markedsføring av spill. Binde skriver nemlig at:

«Det er svært vanskelig, om ikke umulig, å si noe om hvor mange som spiller overdrevent som følge av direkte eller indirekte påvirkning fra spillreklame. En del av grunnen til at det er vanskelig å måle spillreklame sin påvirkning på problemspill, er at denne påvirkningen antakelig er relativt liten».

Ifølge forskning er effekten av markedsføring for spill liten. Så liten at man sliter med å finne den igjen i forskningsresultater. Lotteritilsynet legger ingen usikkerhet til grunn når de argumenterer for at et lisenssystem vil føre til mer markedsføring som igjen vil føre til mer spillavhengighet. Samtidig er det viktig å ta hensyn til at noen kan oppleve økte problemer med spill som følge av å ha vært utsatt for mye spillreklame. Regler for markedsføring vil i størst grad kunne fungere i et lisenssystem, hvor alle operatører følger samme regler.

Det er også bemerkelsesverdig hvordan Lotteritilsynet trekker frem reklame fra det uregulerte markedet som problematisk, uten å ta innover seg at Norsk Tipping er en av de største annonsørene i Norge.⁶¹ Gjennom tung markedsføring i alle kanaler og gratisreklame i beste sendetid på kanaler som NRK og TV2, er Norsk Tippings tilstedeværelse i nordmenns hverdag altomfattende. Reklame for Norsk Tipping sine produkter er å finne på TV og radio, i aviser og på nettet. I tillegg finner man Norsk Tippings logo og produkter i dagligvarebutikker og kiosker over hele landet.

- *«Mer markedsføring og større tilgjengelighet vil etter all sannsynlighet føre til at nordmenn spiller mer»*

Påstanden fra Lotteritilsynet kan virke riktig, men vi savner at Lotteritilsynet gjør rede for hvorfor vi de siste årene har sett færre spilleavhengige, til tross for at markedsføring for spill og tilgjengeligheten via internett har økt i samme periode. Påstanden til Lotteritilsynet tar ikke hensyn til faktorer som at utenlandske selskap i dag gjør et godt arbeid i forebygging og håndtering av spillavhengighet.

- *«Både en forskningsrapport fra Universitetet i Bergen (UiB) i 2014, der datainnsamlingen foregikk høsten 2013, og data fra Hjelpelinjen, viser at det regulatorisk arbeidet har hatt positive effekter på spilleadferden i Norge».*

Lotteritilsynet tar nedgangen i spillavhengigheten i Norge til inntekt for eget regulatorisk arbeid. Dette er en uholdbar påstand. For det første støttes den ikke opp av empiri. For det andre finnes det vel så gode forklaringsmodeller, og funnene fra UiB er åpne for tolkning. Lotteritilsynet og spillmonopolet har ikke lyktes med å kanalisere spill inn til monopolet etter at internettspill ble muliggjort. Derfor har det uregulerte markedet økt betydelig de siste 5-10 årene. Man kan like gjerne argumentere for at de uregulerte aktørene er dyktigere enn monopolet til å forebygge spillproblemer, og at økt spill hos disse aktørene har ført til økt ansvarlighet og mindre spilleproblemer. For vår del har vi blant annet vunnet prisen for mest ansvarlige spillselskap, og blitt nominert årlig til den samme prisen⁶². Dette har ikke Norsk Tipping gjort, men deres svenske ekvivalent Svenska Spel vant og mottok prisen i London i 2008⁶³. Dette kan bygge opp under antakelsen om at vi, og liknende operatører, er minst like gode som Norsk Tipping til å forebygge spillavhengighet.

⁶¹ <http://www.ta.no/spillsenteret/sa-mye-bruker-de-pa-reklame/s/1-111-6910596>

⁶² Betssons historie. <http://www.betssonab.com/en/About-Betsson/History/>

⁶³ Svenska Spel. «Svenska Spel named world's most responsible gaming company".

<http://media.svenskaspel.se/en/2008/12/04/svenska-spel-named-worlds-most-responsible-gaming-company/>

3.2.3 Lisenssystem – økt kontroll og ansvarlighet

Vi har i det foregående gått gjennom Lotteritilsynets utredning i dybden, og gjort rede for hvorfor vi mener den danner et lite egnet grunnlag for regjeringens beslutninger.

I det følgende vil vi med fakta vise hvorfor vi mener et lisenssystem vil være mer ansvarlig enn dagens enerettsmodell, som skissert i innledningen til dette kapitlet.

Lisenssystem gir myndighetene kontroll over det uregulerte markedet

Flere hundre tusen nordmenn spiller hos uregulerte operatører i dag. Disse er ikke underlagt et regelverk styrt av norske myndigheter. I dag har monopolet kontroll med rundt halvparten av norske spillere⁶⁴. Under et lisenssystem vil et overveldende flertall av alle norske spillere bli lagt under ett felles norsk regelverk der myndighetene gjennom lisensvilkår kan bestemme hvilke spillavhengighetstiltak de må gjennomføre for å få lisens. Vi mener det er åpenbart at det er bedre for spillavhengighetsforbygging å samle alle norske spillere inn under ett nasjonalt felles regelverk, og ikke støtte et system som lar halvparten av spillerne spille hos aktører norske myndigheter ikke har mulighet å regulere. Lotteritilsynet konkluderer som tidligere nevnt med at et lisensiert marked med gjennomgripende ansvarlighetstiltak kan være bedre enn enerettsmodellen.⁶⁵

Erfaringer fra andre land med lisenssystem

Betsson opererer i over 20 forskjellige land, hovedsakelig i Europa. Flere av disse, og stadig flere land i Europa har innført lisenssystem, og flere melder tilbake at systemet fungerer godt. De landene som ikke allerede har omregulert er i de fleste tilfeller i gang med prosessen. Danmark, Estland, Italia, Frankrike og Storbritannia har for eksempel ulike former for lisenssystem. I det følgende vil vi vise til fakta fra flere av landene som har innført lisenssystem.

Danmark

Danmark innførte lisenssystem i 2012. Til tross for at det i Lotteritilsynets utredning kan virke som om det danske eksempelet ikke står til etterfølgelse, er erfaringene fra vår nabo av positiv karakter. Den første setningen i forordet i Spilmyndighedens årsberetning fra 2013 lyder blant annet som følger:

«Det er mange grunner til å være tilfreds med hvordan det danske spillmarked har utviklet seg over det siste år, og i det hele tatt siden spillavgivningen trådte i kraft den 1. januar 2012. Det har fra starten vært stor interesse for å tilby spill lovlig i Danmark, både fra danske og utenlandske spilltilbydere. (...) Grunnleggende har vi en stabil krets av spilltilbydere på samtlige spillområder

⁶⁴ Sosiale og kriminalpolitiske konsekvenser av mulig lisensordning i Norge:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/517d3ed729044bc08b5e461e4ce70c63/sosialpolitiske-og-kriminalpolitiske-konsekvenser-av-lisensiering-i-det-norske-pengespillmarkedet.pdf>

⁶⁵https://www.regjeringen.no/contentassets/17a0a7aa651c4c669a585d94672e9c1b/rapport_sosialpolitiske_og_kriminalpolitiske_konsekvenser_av_lisensiering_i_det_norske_pengespillmarkedet-lotteritilsynet_mai_2015.pdf

og er glade for den velvilje som vi i Spilmyndigheden møter når vi er i kontakt med spilltilbydere så vel som andre interessenter.»⁶⁶

Videre skriver Spilmyndigheden at:

«Ser vi på regeletterlevelsen kan vi glede oss over at det fremdeles er tydelig at det ulovlige spillmarkedet i Danmark er beskjedent. Størstedelen av de ulovlige spilltilbydere velger å tilpasse sitt spilltilbud etter en dialog med Spilmyndigheden, slik at de ikke lenger står i strid med dansk lovgivning.»

Året senere, i 2014, skriver samme instans følgende:

«Når jeg ser på de mange aktive tillatelser vi har utstedt og løpende overvåker, vil jeg gjerne understreke det gledelig i at vi også i 2014 opplevde en høy grad av regeletterlevelse hos langt størstedelen av våre lisensinnehavere og et ønske om å samarbeide hvis det oppstod uoverensstemmelser.»⁶⁷

Lotteritilsynets danske ekvivalent oppgir med andre ord at lisenssystemet fungerer bedre enn monopolet gjorde før 2012, og at de opplever stor grad av etterlevelse av regelverk, og et stabilt og godt marked.

Helsedirektoratet kom i forbindelse med Lotteritilsynets utredning med noen foreslåtte punkter til forbedringer av spillsystem i Norge. Blant disse var:

- Økt fokus på behandling, kompetanse og forskning
- Harmoni mellom liberalisering, ansvarlighet, forebygging og behandling
- Tett samarbeid mellom myndigheter, pengespillaktører og frivillige

Ser vi til Danmark finner vi at lisenssystemet der i høy grad tilfredsstillende disse forslagene fra Helsedirektoratet, samtidig som den norske modellen i mindre grad gjør dette. Dette gjelder spesielt i samhandling mellom ulike aktører, og kompetanseheving gjennom slik samhandling spesielt med lisensinnehavere/uregulerte operatører.

I Danmark tillater lisenssystemet et bredt samarbeid på tvers av alle aktører, noe som ifølge Spilmyndigheden har sikret økt kompetanse og flere verktøy i bekjempelse av spillavhengighet som utfordring. I november 2013 inviterte de blant annet til bransjedag, hvor bransjeforeninger var representert. Målet var å «i fellesskap vende blikket mot fremtiden og se på de utfordringer som preger de forskjellige områdene.» Om samarbeidet mellom aktører, deriblant lisensinnehavere, skriver de at:

«Samlet sett er disse aktivitetene med på å gi oss et innblikk i hvordan vår lovgivning fungerer, samtidig som de inspirerer oss til å optimere vår administrative praksis. Dialog og utveksling av erfaringer er dessuten med å sikre at vi er i forkant av de seneste utviklinger i et marked hvor vi konstant utfordres av innovasjon i et høyt tempo.»

De skriver også at de har klart å bevare «en god, åpen og løpende dialog» med deres interessenter.

⁶⁶ Spilmyndigheden. Årsberetning 2013. <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/Spillemyndighedens%20%C3%A5rsberetning%202013.pdf>

⁶⁷ https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/SPM_aarsberetning%202014.pdf

Per 15 oktober 2015 er det 28 danske lisensholdere, hvorav 14 har lisens til å tilby bettingtjenester og 28 har lisens til å tilby online casino-tjenester. I Danmark har GGR (Gross Gambling Revenue) for betting blant de lisensierte aktørene økt til 560 millioner DKK i Q3 2015. Dette er 13 prosent høyere enn i 3. kvartal 2014. GGR for online casino økte til 330 millioner i Q3 2015. Dette er det tredje kvartalet på rad hvor veksten har oversteget 25 prosent.⁶⁸ GGR er den vanligste skatteinnretningen i et lisenssystem. Denne metoden blir blant annet benyttet både i Storbritannia og Spania, i tillegg til Danmark. I spill der operatøren har risiko (for eksempel i roulette, der spillselskapet kan tape penger) er GGR definert som innsats minus gevinster og markeds- og bonuskostnader. For spill der operatøren ikke har noen risiko, (for eksempel live-poker, der spillerne satser mot hverandre), er GGR definert som inntekten som tilfaller spilloperatøren (kommisjon eller lignende).⁶⁹

Spillmonopolet åpner ikke for samarbeid mellom myndigheter, frivillige og alle pengespillaktører slik Helsedirektoratet etterspør. Under et lisenssystem vil man kunne inkludere aktører som Betsson og andre av dagens uregulerte aktører i Norge i samtaler, dialog og kompetanseheving. Med flere tiårs erfaring med spill i utallige land verden over har vi mye kompetanse og erfaring å dele av. Dette gjelder ikke bare oss.

I stedet for å lukke øynene for utviklingen, har danske myndigheter i likhet med store deler av Europa omfavnet internetts påvirkning på spillbransjen. Derfor har de innført lisenssystem. Lisenssystemet gjør det i Danmark også mulig å holde på «Register over frivillig utestengte spillere» (ROFUS). Registeret gjelder på tvers av alle spillselskaper, noe som ikke er mulig under spillmonopolet i Norge. I Danmark er det tydelig at registeret har vært vellykket. I 2012, samme år lisenssystemet ble innført, var 1400 spillere innlemmet i registeret. I september 2015 var tallet mer enn 5500. Dette innebærer en økning på nesten 400 prosent på tre år. Ikke nok med det, nær 7 av 10 av disse har ekskludert seg endelig fra spill. Verktøyet er effektivt i forebygging og behandling av spillavhengighet all den tid man kun behøver ekskludere seg én gang for aldri å få spille på lisensierte spill igjen i Danmark. Når vi vet hvor lite det uregulerte markedet er i Danmark, er ROFUS å anse som spesielt effektivt fordi ekskludering der har stor innvirkning på spillmuligheter.

I Norge har sentrale ledere i idretten vært for å holde på dagens enerettsmodell, Vi setter spørsmålsteget ved at idretten ikke er opptatt av å sikre egne rammebetingelser og økonomi, men heller forsvare et utdatert system. Særlig når vi kjenner til den at danske idrettspresidenten var fornøyd med innføringen av lisenssystem⁷⁰, og at også kommunikasjonssjef Thomas Rørsig i Danske Spil uttalte seg i meget positive ordelag om lisenssystemet:

«Vår opplevelse av ordningen er kun positiv. (...) Det er mange nordmenn som spiller på utenlandske nettsteder i dag. De vil komme tilbake til Norge dersom lovverket mykes opp. (...) Det finnes ingen tegn som tyder på at spillavhengigheten har eksplodert. (...) Vi har ikke sett tegn til mer aggressiv markedsføring i Danmark. Lovverket knyttet til dette er strengt, og det er mye fokus på spillavhengighet.»

I samme artikkel uttalte også daværende styreleder i Norsk Tipping Lars Sponheim at:

«Danske Spil styrket seg etter at monopolet falt. Det vil nok skje i Norge også. Norsk Tipping vil kapre noen av de pengene som kommer hjem igjen.»

⁶⁸ <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/3q15.pdf>

⁶⁹ <http://www.betssonab.com/Global/Rapporter%20och%20Information%20MEDIA/Spelrapport%20norska%20marknaden.pdf> s.30

⁷⁰ <http://www.vg.no/sport/dansk-idrettspresident-glad-han-er-kvitt-monopolet/a/10135866/>

Et norsk lisenssystem behøver ikke bli identisk med Danmark sitt, men vi mener Norge bør se til Danmark for å høste av de gode erfaringene fra lisenssystemet der. Spesielt gjelder dette det gode samarbeidet mellom myndigheter, frivillige og selve bransjen som i Norge i dag er uregulert.

Storbritannia

Storbritannia innførte lisenssystem i 2007. I 2013 skrev blant annet Gambling Compliance om en stor statlig befolkningsundersøkelse som viste at antall spillavhengige hadde gått ned i landet sammenliknet med 2010, og at det nå lå på samme nivå som i 1999⁷¹. Det betyr at lisenssystemet i Storbritannia har bidratt sterkt til å redusere nivået av spillavhengige, og at nivået er på lik linje med situasjonen før internettspill tok av i Europa.

Utenlandske aktører kan ansvarlig spill

Mange av de uregulerte operatørene på det norske markedet i dag, deriblant Betsson, er dyktige på ansvarlig spill. Basert på lisens-motstandere i Norge skulle man tro at dette ikke var tilfellet, og at Norsk Tipping var eneste garantist for ansvarlig spill.

eGaming Awards er navnet på det internasjonale bransjemagasinet som blant annet kårer «mest ansvarlig spilloperatør» globalt hvert år. Betsson vant denne prisen i 2009 og har vært nominert i alle årene siden. Vi er stolt over at vårt arbeid for ansvarlig spill anerkjennes. Det er et faktum at Norsk Tipping aldri har vunnet denne prisen.

Lisensmotstandere har imidlertid ønsket å snakke ned prisen. Sist ute var Mina Gerhardsen i Actis og Stian Seland i LNU⁷². Ifølge dem utelater vi å nevne «at «kåringene» kommer fra interne bransjemagasin, der ulike bettingselskap deler ut priser til hverandre uten kjente kriterier». Faktum er at eGaming Review er bransjens mest anerkjente publikasjon, og har bred erfaring og kunnskap om bransjen. Det er ikke bransjen selv om styrer disse prisene. EGaming Review er eid av Pageant Media Limiteds som er et uavhengig mediehus som eier flere ulike publikasjoner, nyhetsnettsider, dataprodukter og liknende⁷³. Disse igjen eier søsterselskapet Pageant Gaming Media som styrer eGaming Review. Det er også verdt å merke seg at Norsk Tippings ekvivalent i Sverige, Svenska Spel, har vunnet prisen fra eGaming Review⁷⁴. I en pressemelding skriver de:

«På fredag vant Svenska Spels spillside på nettet, www.svenskaspel.se, pris under den prestisjefylte «eGaming Review Industry Awards»-gallaen i London. Sveriges største spillside vant i klassen «Socially Responsible Operator of the Year».Gallaen arrangeres av det velkjente bransjemagasinet eGaming og er nettspillindustriens egen Oscar-galla.»⁷⁵

Svenska Spel gir med andre ord uttrykk for at prisen er et kvalitetsstempel, og omtaler den som prestisjefull. Det kan unektelig virke som om Norsk Tipping og andre lisens-motstandere snakker ned prisen på bakgrunn av at de selv aldri har vunnet den. Det er tross alt ikke store forskjeller mellom monopolisten Svenska Spel og monopolisten Norsk Tipping.

⁷¹Macadam, Daniel (2013). «No Rise In English Problem Gambling, Finds Health Study». Gambling Compliance.http://www.lotteriinspektionen.se/Global/nyhetsdokument/No_Rise_In_English_Problem_Gambling_Finds_Health_Study_-_2013-12-19.pdf

⁷²<http://www.dn.no/meninger/debatt/2015/09/16/2144/Spill/ansvarlighet-gr-ikke-ut-p-dato>

⁷³<http://www.pageantmedia.com/about-us/>

⁷⁴<http://media.svenskaspel.se/sv/2007/10/23/hogre-vinst-for-svenska-spel-och-pris-for-arbetet-med-spelansvar/>

⁷⁵<http://media.svenskaspel.se/sv/2007/10/01/svenska-spels-sajt-vann-ansvarsfullt-pris/>

I 2013 utførte forskere ved nevrovitenskapelig institutt på Karolinska Institutet i Stockholm en studie hvor målet var å sammenlikne tiltak for ansvarlig spill blant aktørene på det regulerte spillmarkedet i Sverige og fem medlemmer i Bransjeforeningen for onlinespill (BOS) uten lisens⁷⁶. Blant de uregulerte selskapene var Betsson. Om utgangspunkt for sammenlikningen ble den såkalte CEN-standarden brukt. Den er et europeisk standardiseringsorgan bestående av medlemmer fra over 30 land⁷⁷. Standarden består av et felles rammeverk utarbeidet av blant annet bransjeorganisasjoner, tilsynsmyndigheter, eksperter på spilladferd (Harvard Medical School) og spilleproblem (G4), spillerorganisasjoner, software-leverandører og spillselskap⁷⁸. Studien konkluderte med at det ikke var noen forskjell når det gjaldt de ulike selskaperens oppfyllelse av kravene i CEN-standarden, og at de fleste delene av kravene i all vesentlighet ble oppfylt av de regulerte selskapene så vel som de uregulerte.

Gjennomgripende ansvarlighetsverktøy

Som vist tidligere i dette kapittelet har Betsson i dag flere ansvarlighetsverktøy som omfatter våre kunder. I departementets høringsbrev stilles det spørsmål rundt det Lotteritilsynet har valgt å kalle «gjennomgripende ansvarlighetsverktøy». I det følgende vil vi drøfte spørsmålene stilt av departementet vedrørende gjennomgripende ansvarlighetsverktøy.

I tillegg til de mange ansvarlighetstiltakene vi allerede har implementert, vil vi være positive til andre gode løsninger. Vi er eksempelvis positive til at spillerne setter sine egne grenser hos alle spilltilbydere og at man innfører et nasjonalt register over frivillig utestengte spillere som i Danmark. Et slikt register vil kunne dekke all landbasert og online spilling, og være et godt beskyttelsesverktøy for norske spillere.

Det har unektelig en verdi at kunden kan sette grenser for sine innskudd, for eksempel basert på dag, uke eller måned. Samtidig er viktig at disse grensene settes av kundene selv, og at de selv kan ha mulighet til å senke grensene med umiddelbar virkning, eller øke dem innenfor en rimelig ventetid. Forskning tyder på at folk er mer villige til å holde seg til grenser de selv setter. I forlengelsen av dette er det også klart at en tapsgrense bestemt av myndighetene vil kunne være høyere enn hva én spillers økonomi tillater, samtidig som andre spillere med god eller svært god økonomi opplever grensen som lite tilfredsstillende. Sistnevnte vil etter vår oppfatning velge å spille hos ulisensierte operatører uten grenser for hvor mye man kan spille for. Det er også en vedtatt sannhet i forskning på spill at det at man spiller for høye summer ikke er ekvivalent ved at man har problemer med spill. En person med en inntekt på to millioner kroner vil ha andre forutsetninger enn en person med en inntekt på 350 000 kroner.

Skulle det likevel være ønskelig å innføre myndighetsfastsatte grenser, vil varselløsninger være et verdifullt verktøy i tillegg til de andre verktøyene vi allerede tilbyr. Varselløsninger for spillere med høy log in-frekvens eller spillaktivitet vil kunne utvikles in-house, eller kjøpes kommersielt.

⁷⁶ Tengström, Anders og Dr. Rybeck, Anna-Karin (2013). «Kartläggning av spelansvarsåtgärder». Karolinska Institutet, Sverige:

<file:///C:/Users/als/Downloads/Kartla%CC%88gning%20av%20spelansvar%CC%8Aatga%CC%88rder%252C%20Mazelab%20AB%20juni%202013.pdf>

⁷⁷ Bettson (2014). «Spillmonopolet for fall – en rapport om fremtidens spillpolitikk».

<http://www.betssonab.com/Global/Rapporter%20och%20Information%20MEDIA/Spelrapport%20norska%20m%20arknaden.pdf>

⁷⁸ Comité Européen de Normalisation (CEN) er et europeisk standardiseringsorgan, og en av tre slike organ som offisielt anerkjennes av EU (www.cen.eu). CEN-standarden for ansvarlig online spill, publisert i februar 2011, består av 134 anbefalinger med mål om å beskytte kundene og sikre at online spilloperatører i EU opererer ansvarsfullt. Kilde: eCOGRA (2013). «Jamförande Studie. Ledningsrapport». London.

Når det gjelder fastsatte tapsgrenser på tvers av alle spillerselskaper, hvor en spiller som har spilt for en grense hos ett selskap utestenges fra et annet selskap, viser våre foreløpige undersøkelser at dette vil være svært vanskelig å gjennomføre rent teknisk. Årsaken til dette er at det vil kreve for store tekniske investeringer for både operatører og myndigheter. Det er konkurransesensitiv informasjon, og en tredjeinstans vil måtte samle inn informasjon, og til enhver tid oppdatere aggregerte tall i sanntid. Det vil også kreve ny teknologi og større tekniske investeringer å få på plass en løsning som vil fungere for alle selskaper i lisenssystemet. Vi mener det er mer hensiktsmessig at disse tapsgrensene settes hos hvert enkelt selskap.

Når det gjelder personvern hensyn kan vi ikke samle inn kundeinformasjon uten kundens samtykke. Vi har ikke mulighet til å dele kundeinformasjon med andre operatører uten at dette håndteres av en uavhengig instans. Datakommisjonen i Sverige har nylig kritisert Svenska Spel for innhenting av persondata via Playscan, samt mangel på informasjon til kunder om hvordan disse anvendes og til hvilket formål. Svenska Spel har heller ikke hentet inn samtykke fra kundene før innhenting av disse ofte sensitive data. Dette området må utredes videre.

Når det gjelder bruk av VIP-program og Bonuser så følger Betsson reglene i hvert enkelt land man har lisens. På grunn av konkurransehensyn er det viktig og en forutsetning at reglene skal være identiske for alle lisenstakere. I begge tilfeller anser ikke Betsson Group at det er vitenskapelig bevist at dette er primærårsaker til spillavhengighet og derfor bør ikke reglene her være for restriktive. I dag kan du også hos Norsk Tipping vinne reiser, fotballturer, delta i "gratis" lottotrekninger etc., noe som også kan beskrives som bonuser tilnærmet likt det vi tilbyr.

Angående markedsføringen av spill kan de norske myndighetene se til andre land der det allerede er innført lisenser. f.eks. til Storbritannia og Danmark, og hente de beste erfaringene derfra i utformingen av et eventuelt nytt regelverk. Forutsetningen her er selvsagt også likebehandling av alle med lisenser, slik at det ikke blir konkurransevridning.

4. Seriøse selskaper ønsker lisens

I det offentlige ordskiftet i Norge kan man av lisensmotstandere får inntrykk av at uregulerte operatører ikke vil ønske å søke lisens med mindre lisenssystemet er svært gunstig. Hvorfor uregulerte aktører faktisk ønsker lisens i Norge begrenset ofte kun til ren profitt, og ingenting annet. Menon-rapporten skisser imidlertid årsakene til at en lisens er ønskelig basert på informasjon fra en rekke uregulerte aktører. Gjennom dette kan man se at årsakene er mange flere enn det som har blitt kommunisert i mediene i Norge.⁷⁹

Oppsummert

Gir selskapene muligheter til å ta en større markedsandel

- Både fra Norsk Tipping, men også fra selskaper som velger å stå utenfor lisensordningen. En økning i omsetningen vil ikke nødvendigvis oppveie den økte skattekostnaden, men forutsigbarhet betyr vel så mye for seriøse spillselskaper

En styrkning av merkevaren

- Både ved at det åpnes flere markedsføringskanaler som sponsing av idrettslag og kultur, men også fordi det vil gjøre at spillere og befolkningen generelt vil se på bransjen som mer seriøs og samtidig vite at de bidrar tilbake til det norske samfunnet.
- Et lisenssystem vil også gjøre at de seriøse selskapene skiller seg sterkere fra de useriøse aktørene i markedet.
- Arbeidet mot problemspilling er en viktig komponent i de internasjonale spillselskaperes merkevarebygging og deres rykte som seriøse selskaper, og dette arbeidet vil en lisensordning bidra til å styrke.

En lisensordning gjør det lettere for de seriøse selskapene å bekjempe problemspilling

- De største selskapene som opererer på det norske markedet er også inne i land med lisensordninger for pengespill. Der stilles det krav til at vi har innført rutiner for å motvirke problemspilling. I tillegg har selskapene et uttalt mål om å begrense problemspilling.
- I uregulerte markeder møter de internasjonale spillselskapene konkurranse fra selskaper som er mindre seriøse, der rutinene for å motvirke problemspilling er langt svakere eller ikke-eksisterende.
- En lisensordning vil gi selskapene en bedre konkurransesituasjon mot useriøse selskaper, noe som gjør at deres rutiner for å unngå problemspilling koster mindre i form av tapte markedsandeler.
- En lisensordning vil de internasjonale spillselskapene i stand til å koordinere informasjon om spillatferd og gi dem bedre informasjon om en kunde er en problemspiller eller ikke.

En lisensordning vil medføre langt lavere kostnader knyttet til innskudd og uttak

- Dagens betalingsløsninger medfører en betydelig kostnad, da overføringer til og fra spillselskaper utenlands har høye gebyrer og annen valutakurs.

En lisensordning vil medføre lavere kostnader knyttet til svindel

- Kostnader knyttet til forskjellige svindelformer vil være langt lavere i en lisensordning.

⁷⁹ Menon Business Economics (2015). «Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill». <http://menon.no/upload/2015/05/07/samfunnsokonomisk-analyse-av-pengespill-endelig.pdf> 2. S. 26.

- I en lisensordning vil vi kunne benytte oss av identifiseringsmetoder som Bank-ID, eller et tilsvarende system som Norsk Tipping benytter.
- I tillegg vil man ha langt bedre kontroll på om spilleren har mottatt uttaket sitt om overføringen skjer til en norsk konto. Dette vil utgjøre en betydelig kostnadsbesparelse.

Redusert usikkerhet om fremtidig reguleringsendringer

- Mange av de største internasjonale pengespillselskapene er i dag børsnoterte selskaper. De er derfor ikke kun opptatt av utbyttet, men også verdsettingen av selskapene og dermed deres aksjer.
- Det er en betydelig risikopremie knyttet til å ha en andel av aktiviteten i land der det ikke er en lisensordning. Grunnen til dette er en frykt blant aksjonærer og potensielle aksjonærer for at man kan stå i fare for å miste en stor andel av omsetningen ved plutselige omreguleringer eller innstramminger i håndhevingen av monopolet, som for eksempel forbud mot betalingsformidling eller IP-blokkering.

Det er med andre ord mange årsaker til at utenlandske selskaper vil ha lisens i Norge. Ønsket om å bidra, samt å øke egen troverdighet gjennom å bli akseptert av norsk regulering er viktige pull-faktorer i tillegg til ønsket om økte markedsandeler og et styrket forbrukervern.

5. Betssons anbefaling

Dagens spillmarked har gjennomgått en teknologisk revolusjon de siste årene, og norsk spillpolitikk er nødt til å ta inn over seg dagens og fremtidens utvikling – både når det gjelder teknologi og den økende globaliseringen. En fremtidsrettet lisensordning kan styrke arbeidet mot spillavhengighet, øke statlige inntekter i form av skatter og avgifter, bidra mer til gode formål og samtidig regulere dagens uregulerte marked.

Som vist tidligere jobber Betsson mye med ansvarlig spill og store ressurser legges ned årlig. Dette gjelder imidlertid ikke alle de uregulerte operatørene. Det er ikke til å legge skjul på at vi, som Menon også skriver, vil bli styrket av et felles regelverk i Norge. Vi mener vi er gode på ansvarlig spill, og tror vi vil tjene på å konkurrere med mindre seriøse uregulerte aktører på dette feltet.

Betsson ønsker et lisenssystem velkommen til Norge fordi vi tror det vil være det beste for en bærekraftig økonomisk fremtid for idrett og kultur. Det er opp til myndighetene å bestemme hvordan en lisensordning for det norske markedet bør være, men noen spillpolitiske prinsipper bør ligge til grunn i en fremtidig lovgivning. En ansvarlig spillpolitikk som beskytter unge og sårbare grupper må være utgangspunktet for den norske reguleringen av spillmarkedet. I likhet med dagens lovverk må det sosialpolitiske hensynet stå sterkt, og det må settes krav til spilltilbyderne om deltagelse i spleiselaget til norsk idrett og kultur. For at lovverket skal stå seg over tid, er det en forutsetning at alle i markedet behandles på like vilkår, forutsatt at de oppfyller offentlige krav satt ved godkjenning. Lisensordningen må også være attraktivt for bransjen å delta i. Det finnes eksempel fra land som Frankrike og Spania på hvordan et lovverk som ikke gir konkurransedyktige vilkår for spillselskapene fører til at det uregulerte markedet får leve videre. En lisensordning vil kun fungere om den utarbeides i samarbeid med bransjen. Erfaringer fra velfungerende spillmarkeder tilsier at reguleringer må være teknologinøytrale, ikke-diskriminerende og tilpasset krav fra brukerne. Dette bør også ligge som grunnprinsipper i en ny norsk politikk for lotteri- og pengespill. Betsson har i over 50 år tilbudt spill til våre brukere, og vi får stadig flere spillere i Norge. Vi er klar til å inngå i et samarbeid om å øke inntektene til gode formål i Norge, og til å øke ansvarligheten i norsk spillbransje. Dette innebærer at vi er klare til å innrette oss etter et norsk lisensreguleringssystem på lik linje med andre aktører.

Vi håper avslutningsvis at Norge ser fordelene av å hurtig innføre et nytt lisenssystem. Det finnes flere eksempler fra f.eks. Tyskland og Sverige der politiske beslutninger har forsinket nye reguleringer. Dette går ut over spillerne og forsinker også fremtidige inntekter til stat, kultur og idrett som går tapt under det nåværende systemet.

Teknologi har bidratt til å føre samfunnet fremover og historien har vist at monopoler ikke er mulig å opprettholde i en digital verden. Vi håper derfor Norge nå benytter muligheten til å sikre økt kontroll over spillmarkedet, samt å sikre rammebetingelsene for kultur og idrett i det 21. århundre. Da trengs det et norsk lisenssystem.