



ROGALAND  
FYLKESKOMMUNE

**FYLKESRÅDMANNEN**  
Kulturavdelingen

Kulturdepartementet  
Postboks 8030 Dep

0030 OSLO

30.11.2015

Deres ref.:

Saksbehandler: Jostein Kvernes Salvesen  
Direkte innvalg: 51 51 65 86

Saksnr. 15/13369-5  
Løpenr. 72591/15  
Arkivnr. X09

## **HØRINGSSVAR - UTREDNING AV KONSEKVENSER VED EN MULIG LISENSORDNING FOR PENGESPILL**

Viser til deres brev, datert 08.07.15, og høringsbrev vedrørende utredning av konsekvenser ved en eventuell lisensordning for pengespill.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse ble fremmet til politisk behandling i fylkesutvalget, sak 212/15, den 24. november 2015. Her ble følgende vedtatt:

- 1. Fylkesutvalget tar fylkesrådmannens kommentar til orientering under pkt. 4, inklusive underpunkter.*
- 2. Rogaland fylkeskommune anbefaler å beholde dagens ordning med spillmonopol i norsk lovgivning.*

### **Oppsummering av fylkesrådmannens saksutredning**

Akershus fylkeskommune (AFK) har påtatt seg oppgaven med å utarbeide forslag til felles høringsuttalelse fra samtlige fylkeskommuner. Fylkesrådmannen mener at utkastet til AFK er en grundig og gjennomarbeidet høringsuttalelse som en ønsker å stille seg bak. Med bakgrunn i dette, tar høringsuttalelsen fra RFK utgangspunkt i felles høringsuttalelse fra AFK og vurderinger som følger herunder.

Under punkt 4. i saksfremstillingen, drøftes problemstillinger som reises i utredningene. Hovedproblemstillingen - om dagens spillemonopol skal erstattes av en lisensordning - drøftes i pkt. 4.1. Den videre fremstillingen under punkt 4 gjelder departementets konkrete formulerte spørsmål i høringsbrevet, og er således «frikoblet» fra konklusjonen under punkt 4.1. Her drøftes begge hovedalternativene, en spillmonopolordning og en lisensordning, så langt det følger av spørsmålene.

Innholdet i punkt 4 er samlet således å anse som høringsuttalelse fra Rogaland fylkeskommune.

### **4.1 Hovedspørsmålet: Dagens spillmonopol eller en lisensordning?**

Fylkesrådmannen mener at forekomsten av problematisk spilleratferd bør være en viktig parameter ved vurderingen av det grunnleggende spørsmål: Skal Norge fortsette med en spillmonopolordning eller gå over til et lisenssystem i en eller annen utforming? I den

---

POSTADRESSE  
Postboks 130 Sentrum  
4001 STAVANGER

BESØKSADRESSE  
Arkitekt Eckhoffsgt. 1  
STAVANGER

TELEFON  
51 51 66 00

TELEFAKS  
51 51 68 90

BANKGIRO: 3201.05.50520

E-POST: [firmapost@rogfk.no](mailto:firmapost@rogfk.no)

INTERNETT: [www.rogfk.no](http://www.rogfk.no)

forbindelse er utviklingslinjen gjennom de senere år av interesse. Hovedrapporten fra Lotteritilsynet indikerer at forekomsten av problemspilling har vært uforandret i perioden 2008 – 2014 sett under ett, og tilsynelatende nedadgående fra 2011. Holdepunktet er innsamlede data fra Hjelpelinjen for spillavhengige, som har kartlagt antallet henvendelser om pengespillproblemer. I disse årene er markedsføringen fra spilloperatører på internett blitt mer omfattende og produktene mer mangfoldige. Dette fører antakelig til at det spilles mer, og at flere deltar. De data om problematisk spillatferd som fremgår av Lotteritilsynets rapport tilsier altså likevel ikke at Norge har et påtrengende behov for å endre system.

Forekomsten av problemspill i absolutte tall er ikke bare en funksjon av typen ansvarlighetsregime, men også av det totale omfanget av spillaktivitet. Det er nærliggende å gå ut fra at når antallet legale aktører tiltar, slik forutsetningen må være i et lisenssystem, vil også operatørenes samlede markedsføringsinnsats øke. Markedsføring vil således fremtre som mer nødvendig i et marked med mange konkurrerende aktører enn i et marked med mindre eller uten konkurranse. Gitt dette, må vi også anta at det totale markedet vil vokse hvis det åpnes for mer konkurranse, siden folks tilbøyelighet til å spille er påvirket av hvor mye markedsføring de utsettes for. Dermed vil omfanget av problemspill øke under ellers konstante forutsetninger. Her har man således nok et argument for å beholde spillmonopolordningen.

Studien fra Universitet i Bergen (se punkt 3.1) forteller også at omfanget av problemer knyttet til pengespill i Norge er lavere enn gjennomsnittet fra internasjonale befolkningsundersøkelser. Dette *kan* tyde på at den norske monopolmodellen fungerer gunstig i så måte.

Man kan også vurdere valg av modell utfra en kombinasjon av et ønske om færrest mulige problemspillere og et ønske om størst mulige inntekter til de «gode formål» som i dag er tilgodesett gjennom fordelingen av overskuddet. En monopolsituasjon vil typisk kjennetegnes ved at en markedsaktør kan beregne seg større overskudd i andel av omsetningen, enn det en markedsaktør i en situasjon med konkurranse har mulighet for. Dette tilsier at man må ha større totalomsetning i markedet i en situasjon med konkurranse enn i en situasjon med en monopolist for å ha samme kronebeløp i totalt overskudd hos markedsaktør(e). Siden antallet problemspillere må antas å ha en direkte sammenheng med totalomsetningen i markedet, kan det være sannsynlig at en monopolsituasjon gir færrest problemspillere, gitt at overskuddet er likt. Dermed er en ordning med spillmonopol den som best sikrer kombinasjonen av de to ønskene. Man vil antakelig aldri oppnå en markedssituasjon helt uten ulovlige aktører, altså et «fullkomment» monopol. Hvor langt man klarer å demme opp for «lekkasjen» i markedet, har således betydning for hvor godt resonnementet treffer i praksis.

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

Fylkesrådmannen vil for øvrig vise til de analyser som er foretatt av Norges idrettsforbund («Rapport om pengespill og lotterier i Norge» fra februar 2015). Her finnes det ytterligere

argumenter for at en overgang til et lisenssystem vil generere mer problemspill og mindre overskudd til gode formål, både i absolutte tall og per omsatt krone i markedet.

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

#### **4.2 Departementets spørsmål 1, 2 og 4 om ansvarlighet og reguleringsmodell**

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

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

##### **a) Forutsetning: Spillmonopolet fortsetter**

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

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

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

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

Bruk av straff og annen tvang har selvsagt også andre - og prinsipielle - sider. Man må

vurdere hvor langt samfunnet skal gå i å kriminalisere og i å utmåle straff. Dette gjelder - på den ene siden - reaksjonens forholdsmessighet og rimelighet for øvrig overfor den enkelte, og - på den annen - de økonomiske kostnadene for samfunnet ved å bruke straff.

### **b) Forutsetning: Et lisens-system blir innført**

Det er ikke grunn til å tro at Norsk tipping og andre statseide bedrifter skal være i stand til å praktisere strengere ansvarlighetstiltak enn sine konkurrenter hvis det innføres et lisenssystem. I så fall vil de neppe unngå å tape markedsandeler. Dermed vil det være vanskelig å basere ansvarlighetstiltak på «eierstyring», slik som under dagens monopolordning. Ansvarsregimet må således baseres helt ut på lovhjemlede regler som gjelder alle aktører, herunder vilkår for å oppnå lisens.

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

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

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

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

### **4.3 Departementets spørsmål 3 om frivillighetens inntekter**

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

En lisensordning vil, ifølge Rambøll, kunne gi et økt skatteproveny til den norske staten fra spill- og lotterivirksomhet, men mindre inntekter til Norsk Tipping. Summen fra de to kildene vil, totalt sett, likevel kunne bli noe større enn i dag, mener Rambøll. Dette premisset kan fremtre som noe tvilsomt, slik Norges idrettsforbund påpeker i sin rapport (se punkt 4.1).

Departementet skriver i høringsnotatet at «... dette forutsetter at alle skatteinntekter viderefordes til formålene, da disse inntektene ikke vil være øremerket formålene på samme måte som Norsk Tippings overskudd er». Man kan følgelig se for seg at den samlede «potten» ikke vil ha den samme beskyttelse mot politiske «konjunkturbevegelser» som i dag, og at midlene til idrett, friluftsliv, kultur og frivillighet dermed kan reduseres på

lengre sikt.

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

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

#### **4.4 Departementets spørsmål 5, 6, 7 og 8 om ansvarlighetstiltak**

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

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

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

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

#### **4.5 Departementets spørsmål 10 om personvernet**

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

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

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

#### **4.6 Departementets spørsmål 11 om virkemidler mot ulisensierte aktører**

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

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

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

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

#### **Konklusjon**

Under punkt 4 drøfter fylkesrådmannen enkelte av de problemstillinger som reises i utredningene, herunder konkrete spørsmål som departementet ønsker svar på.

Vedrørende hovedtemaet for høringen mener fylkesrådmannen at gode grunner taler for å beholde hovedtrekkene i ordningen med spillmonopol i norsk lovgivning. Et sentralt spørsmål er om man – i stedet for dagens spillmonopol - skal gi en legal åpning for andre aktører i det norske markedet, eventuelt på hvilke premisser, gjennom en lisensordning. I så fall må det stilles krav om gjennomgripende ansvarlighetstiltak. Det økonomiske overskuddet fra spillmonopolet utgjør også et viktig inntektsgrunnlag for norske frivillige organisasjoner, og bidrar dessuten til å finansiere offentlige og private tiltak innen idrett, friluftsliv og kultur. Det kan være en utfordring å beskytte denne inntektskilden under et lisensregime, selv om overføringene av «spillemidler» til slike formål ikke er i strid med EØS-avtalen.

Med vennlig hilsen  
Rogaland fylkeskommune

Trond Nerdal  
fylkesrådmann

Rune Thele  
kultursjef

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.*