

HJORT

Kultur- og likestillingsdepartementet
[inngitt elektronisk]

Vår referanse:
M 3690413.1

Deres referanse:

Ansvarlig advokat:
Eivind Grimsø Moe

Oslo, 19. august 2022

HØRINGSSVAR FRA MULTILOT AS- FORSLAG TIL NY FORSKRIFT OM PENGESPILL

1 INNLEDNING

Vi viser til kultur- og likestillingsdepartementets høring om ny pengespillforskrift. Vi ønsker med dette å inngi høringssvar på vegne av Multilot AS og dets datterselskaper («Multilot»). Det bemerkes for ordens skyld at Multilot har fått utsatt høringsfrist til 19. august 2022.

2 OM MULTILOT

Multilot AS er et norsk spillteknologiselskap som spesialiserer seg på lotterier- og tilfældighetsspill. Multilot AS har også, gjennom datterselskaper, internasjonal virksomhet som teknologileverandør til, og lisensiert spilloperatør for, frivillige og humanitære organisasjoner.

Multilot fokuserer på digitale spilløsninger som engasjerer og underholder spillere, samtidig som løsningene gir høy grad av ansvarlighet, innsikt og kontroll. Multilot tilbyr effektive løsninger som motvirker spilleproblemer, samt reduserer andre risikoer forbundet med pengespill slik som mulighet for hvitvasking, underslag mv.

SnapChance.no AS er et heleid datterselskap av Multilot, og godkjent som lotterioperatør i Norge. SnapChance.no AS drifter et lotterikonsept for Right To Play, som har såkalt «§7- tillatelse» til å drive lotteri med omsetning inntil MNOK 300 i året under dagens lovgivning.

For Multilot er det særlig adgangen til å tilby pengespill for andre enn enerettstilbyderne som er av interesse. Multilot innehar ikke selv tillatelser til å gjennomføre slike spill, men fungerer som operatør (medhjelper etter ny forskrifts terminologi) for og teknologileverandør til lisensinnehaverne. Indirekte berøres Multilot derfor også av frivillige og humanitære organisasjoners adgang til å gjennomføre spill etter pengespillforskriften.

3 OVERORDNET OM FORSLAGET

Overordnet støtter Multilot den generelle styrkingen av ansvarlighetstiltak som forslaget til ny pengespillforskrift legger opp til, inkludert krav om risikovurdering, internkontroll og andre

kvalifikasjoner hos pengespilltilbydere og deres medhjelpere. Multilot er også positiv til at man får samlet aktuelle regler for pengespill i én lov og tilhørende forskrift. Multilot har riktignok synspunkter på de overordnede spillpolitiske retningslinjer for gjennomføring av pengespill i Norge, herunder enerettsmodellen, men anser at det ikke er naturlig å gå inn på dette i anledning høringsrunden til ny pengespillforskrift.

Multilot har tre hovedmerknader til forslaget, som utdypes nærmere nedenfor:

1. Multilot stiller seg undrende til departementets skepsis til spill gjennomført på digitale plattformer av andre enn enerettstilbyderne, og mener denne skepsisen ikke er legitimt begrunnet.
2. Multilot mener også at forslaget om å kun utstede to tillatelser for spill inntil MNOK 360 millioner, og som innebærer en vesentlig reduksjon i antallet tillatelser sammenlignet med dagens situasjon, ikke er legitimt begrunnet og vil skape stor usikkerhet for aktørene med risiko for favorisering av enkeltaktører.
3. Det mangler gjennomgående EØS-rettslige vurderinger av forslagene, noe som etter Multilots syn er uheldig og innebærer et tilsynelatende brudd på utredningsforskriften. Etter Multilots syn er ovennevnte forhold heller ikke i samsvar med EØS-retten.

4 BRUK AV DIGITALE PLATTFORMER

4.1 Innledning

Departementet uttaler i høringsnotatet at

Departementet vurderer at det ikke er ønskelig å legge til rette for økt bruk av digitale plattformer eller digitale pengespill for andre enn enerettstilbyderne. Det er både risiko for at de digitale spillene vil ligne på spillene til Norsk Tipping, og for at omfanget av det private lotterimarkedet vil utvides. De private lotteriene kan da bli en reell konkurrent til Norsk Tipping, noe som verken er ønskelig eller rettslig forsvarlig innenfor en enerettsmodell. Videre synes tilgang til spill på mobil å kunne bidra til å øke pengespillproblemer [...]

Multilot oppfatter at det dermed legges opp til følgende knyttet til bruk av digitale plattformer for de ulike kategorier spill (vi ser her bort fra særskilt regulerte spillformater og spill på skip):

- For enerettstilbyderne gjelder det ikke noe eksplisitte begrensninger i bruk av digitale plattformer, tvert imot forutsettes det at disse vil kunne drive digitale pengespill.
- For spill med omsetning inntil MNOK 360 følger det av forslagets § 56 at det er et forbud mot interaktive trekninger. Samtidig er det, slik Multilot oppfatter forslaget, ikke foreslått noe eksplisitt forbud mot at slike spill foregår på digitale plattformer.
- For pengespill med omsetning inntil MNOK 100 følger det av forslagets § 46 bokstav b) at disse ikke kan tilbys på «digitale plattformer der spillforløpet foregår i sin helhet», samtidig som det fremgår at «[d]igitale løsninger for betaling av innsats og distribusjon av lodd er tillatt». I tillegg er det et forbud mot interaktive trekninger.

- For pengespill med omsetning inntil TNOK 200 pr år, og som kan tilbys uten tillatelse i medhold av den nye pengespilloven § 22, reguleres adgangen til bruk av digitale plattformer ikke direkte av pengespillforskriften. Av pengespilloven §22 fremgår det imidlertid at slike pengespill ikke kan gjennomføres på digitale plattformer, samt at det er begrensninger knyttet til lotteriets omfang og bruk av medhjelper. Det følger av forarbeidene at det også kan benyttes digitale løsninger for betaling og distribusjon for denne typen lotterier.

4.2 Multilots merknader

4.2.1 Generelt

Departementets skepsis til digitale plattformer fremstår etter Multilots syn som både utidsmessig og svakt begrunnet. Multilot kan ikke se at begrensninger på digitale formater er et egnet tiltak for å fremme de formål pengespillovgivningen skal fremme, og mener reguleringen av spill bør være grunnleggende teknologinøytral. Digitale spillformater vil kunne bidra til å støtte ansvarlighets- og sikkerhetstiltak knyttet til pengespill, og dermed bidra til å realisere lovgivningens uttalte formål.

Når det gjelder gjennomføring av spill på digitale plattformer er det Multilots syn at det neppe vil være den digitale plattformen som sådan, men spillformatet, som i første rekke vil avgjøre om et spill kan være problematisk eller ikke fra et spill- og helsepolitisk perspektiv. Det er etter Multilots syn ingen direkte sammenheng mellom digitale spillformater og økt risiko for spillavhengighet, og det kan heller ikke generelt antas at spill på digitale plattformer vil være mer egnet til å skape spillavhengighet mv enn «ikke-digitale» varianter. Historisk sett har tilbud av digitale spill fra andre lisensierte lotteritilbydere enn Norsk Tipping heller ikke vært noe problem i Norge.

Digitale plattformer har også mange fordeler i form av sporbarhet og kontroll mv, i tråd med spill- og helsepolitiske føringer, som man ikke på samme måte kan oppnå med tradisjonelle spillformater. Som eksempler nevnes mulighet for identitetskontroll, kontroll av aldersgrenser, tapsgrenser, innsatsgrenser, tiltak mot hvitvasking, begrensninger på hvor raskt man kan gjennomføre et nytt spill, bedre mulighet for sentral styring, mv. I tillegg er digitale plattformer mye bedre egnet til å forebygge økonomisk utroskap, som tradisjonelt ikke har vært en uvanlig problemstilling knyttet til lotterier i frivillige organisasjoner og idrettslag mv. Digitale plattformer gir også langt bedre muligheter for å føre statistikk, og vil også mulighet for eventuell innføring av nasjonal spillpause-funksjonalitet og lignende (slik man med stort hell har gjort i Sverige).

Dessuten kommer man ikke bort fra at brukerne selv i økende grad foretrekker og forventer digitale plattformer for gjennomføring av pengespill.

Multilot vil også minne om at pengespill innenfor denne kategorien vil kunne utgjøre og har også utgjort en viktig inntektskilde for mange frivillige organisasjoner, og at det bør tilrettelegges for at også slike pengespill kan tilbys på en tidsmessig, ansvarlig og effektiv måte under norske myndigheters kontroll.

De risikoer som knyttes til digitale pengespill kan etter Multilots syn best løses ved at spillet må utformes slik at det har lav risiko for spilleproblemer, og andre krav til selve spillformatet, herunder tiltak for å identifisere og minimere uønsket spilleadferd som i praksis kun kan oppnås med digitale plattformer. Et generelt og absolutt teknologibasert forbud mot gjennomføring av spill på digitale

plattformer synes å innebære større restriksjoner enn det er behov for, og synes å være utformet for å hindre konkurranse med Norsk Tipping

4.2.2 Konkurransetraktninger

Multilot kan ikke se at det er behov for å beskytte Norsk Tipping utover den beskyttelse som enerettsmodellen allerede medfører, slik departementet begrunner forbudet mot digitale plattformer. Det er reelt sett svært liten risiko for at pengespill i denne kategorien i det hele tatt kan bli en konkurrent til Norsk Tipping, og begrunnelsen om å beskytte Norsk Tipping er også EØS-rettslig problematisk, se punkt 4.2.3 nedenfor.

Med stor sannsynlighet vil det også fortsette å være et betydelig konkurransepress fra utenlandske og uregulerte spill, som i sin helhet tilbys via digitale plattformer. Rettslige begrensninger i Norge knyttet til digitale spillformater vil etter Multilots syn bidra til å lede norske spillere over på spill som ikke er underlagt den type kontroll og ansvarlighet som forutsettes og kreves fra norske spilloperatører. Ikke minst vil det være vanskelig for den type organisasjoner som det her er snakk om, som ikke har Norsk Tippings finansielle styrke eller markedsrett, å konkurrere med slike utenlandske og uregulerte aktører dersom man er regulatorisk og teknologisk begrenset. Dette kommer også i tillegg til konkurransen fra Norsk Tipping, som tilsynelatende også vil ha stor adgang til å tilby digitale spillformater.

4.2.3 Særlig om forholdet til EØS-retten

Multilot kan ikke se at forbudet mot digitale plattformer er vurdert opp mot EØS-regelverket i høringsnotatet. Det fremgår av høringsnotatet, jf. sitat i punkt 4.1 ovenfor, at departementets skepsis mot bruk av digitale plattformer er bygget på et ønske om å beskytte Norsk Tipping mot konkurranse.

Det følger av fast og langvarig rettspraksis fra EU- og EFTA-domstolen at hensynet til å hindre pengespill fra å være en kilde til privat fortjeneste kun kan rettferdiggjøre restriksjoner på EØS-rettens regler om fri bevegelse dersom dette er uttrykk for en moralsk begrunnet motvilje mot visse former for pengespill. Dersom et statseid monopol, som Norsk Tipping, får tilby en rekke spillmuligheter og digitale spill, kan ikke en slik restriksjon sies å ivareta dette hensynet.¹

Etter Multilots syn er det anførte hensynet for å begrense de private lotteriene fra å benytte digitale plattformer ikke begrunnet i hensyn som kan rettferdiggjøre restriksjoner på EØS-rettens regler om fri bevegelse. Multilot mener uansett at et ønske om å beskytte Norsk Tipping mot konkurranse fra de private lotteriene ikke er et lovlig hensyn som kan begrunne begrensninger i adgangen til å kunne benytte digitale plattformer. En slik utvidelse av enerettsmodellen vil under enhver omstendighet kreve en revurdering av om enerettsmodellen som sådan er forholdsmessig. Multilot viser i denne sammenheng også til høringsvaret fra Betsson Group, og ser ikke behov for å kommentere dette ytterligere.

4.2.4 Anmodning

Multilot ber om at departementet revurderer forslaget om det universelle forbudet mot gjennomføring av spill på digitale plattformer, og at man heller regulerer dette på en teknologinøytral

¹ Se for eksempel EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-03/06 *Labrokes*, avsnitt 48 med videre henvisninger.

måte som tar utgangspunkt i helsepolitiske hensyn fremfor hensynet til å beskytte Norsk Tipping. Eventuelle regulatoriske begrensninger bør være knyttet til selve spillformatet, og ikke om spillet gjennomføres digitalt eller ikke.

Dersom de foreslåtte begrensningene i spill på digitale plattformer opprettholdes ber Multilot om at det tydeliggjøres hva det innebærer at spillforløpet «i sin helhet» foregår på en digital plattform, hva som eventuelt kreves av «ikke-digitalt» spillforløp for å gå klar av denne bestemmelsen, og hvor grensen går mot «digitale løsninger for betaling av innsats og distribusjon». Det bør også klargjøres om det med formuleringen «i sin helhet» er ment noen realitetsforskjell fra tilsvarende formulering i pengespilloven § 22, og hva som i tilfelle er begrunnelsen for dette.

5 REDUKSJON AV ANTALL LISENSER FOR «MNOK 360-SPILL»

5.1 Innledning

Departementet foreslår at det kun skal utstedes to lisenser for lotterier med omsetning inntil MNOK 360, jf forslaget § 54. Forslaget innebærer en dramatisk innskrenkning i antallet tillatelser sammenlignet med dagens «§ 7-lisenser», og er i høringsnotatet begrunnet i at andre aktører enn Pantelotteriet og Postkodelotteriet, etter departementets vurdering, «ikke har lyktes å etablere seg som et større lotterikonsept». Det fremkommer også eksplisitt at antallet tillatelser som foreslås videreført er knyttet til «den faktiske markedssituasjonen», og at departementet vurderer at «markedet for denne typen lotterier allerede er mettet», samt at «det ikke fins tilstrekkelig spillelyst i befolkningen til at det verken er lønnsomt eller et reelt behov for å etablere flere slike konsepter», uten at denne påstanden er underbygget nærmere.

5.2 Multilots merknader

5.2.1 Generelt

Som nevnt innledningsvis er SnapChance.no i dag operatør for Right To Play, som innehar én av de utstedte «§7-tillatelsene» for tilsvarende type spill i dag.

En reduksjon av antallet lisenser for denne kategorien spill vil få store konsekvenser for dagens aktører. Det vil med sikkerhet føre til at store investeringer hos minst én av dagens aktive aktører går tapt, og at det for samtlige aktører introduseres betydelig usikkerhet knyttet til fremtidig situasjon, uten at Kulturdepartementet synes å reflektere nærmere over dette. Forslaget synes heller ikke begrunnet i hensynet til å redusere spillavhengighet etc, men synes snarere begrunnet i departementets betraktninger rundt markedssituasjonen i dag og aktørenes konkurranseevne. Markedssituasjonen og departementets argumentasjon gjør det også nærliggende å slutte at departementet i realiteten bare ser for seg å gi tillatelse til Pantelotteriet og Postkodelotteriet når dagens tillatelser løper ut.

Multilot bemerker at det er behov for store investeringer for å etablere og gjennomføre spill av denne typen, som ikke gir umiddelbare synlige utslag på spilllets omsetning eller markedsandeler. En reduksjon av antallet lisenser fra fem til to, kombinert med en loddtrekningsbasert tildeling, vil være egnet til å skape så stor usikkerhet rundt videre drift at det vil være vanskelig å forsvare ytterligere investeringer i den gjenstående delen av dagens lisensperiode. Dette vil også gå utover dagens lisenstakere. Det vil også være vanskelig å forsvare investeringer i utvikling av nye spillkonsepter som

eventuelt kan konkurrere om ny tillatelse med den grad av usikkerhet som forslaget skaper. Dette vil da føre til en ytterligere sementering av dagens markedssituasjon.

5.2.2 Vurderinger knyttet til dagens situasjon

Multilot noterer seg departementets synspunkter knytte til Snapchance.no, og erkjenner at spillet foreløpig har hatt begrenset omsetning, men mener dette er grunnet andre faktorer enn markedssituasjonen. Multilot vil også understreke at spillet på tross av dette utgjør en inntektskilde for Right to Play, som selv med lav omsetning mottar økonomisk støtte fra dette. Det er også investert betydelige midler i utviklingen av spillplattformen og et ansvarlig spillformat, og Multilot har tro på at spillet i tiden fremover vil øke betydelig i omsetning og popularitet, slik at markedssituasjonen ved utløpet av lisensperioden vil være en helt annen enn i dag. For ordens skyld bemerkes også at spillet aldri har medført noen som helst form for problemspill eller spillavhengighet, til tross for at det foregår heldigitalt.

Multilot vil ikke her gå nærmere inn på dagens markedssituasjon eller bakgrunnen for den, eller diskutere hvilket potensial som ligger i markedet. Det bemerkes imidlertid at hvilke aktører og spillformater som lykkes i dag er et dårlig mål på hvilke aktører og spillformater som vil lykkes i fremtiden. Dagens markedssituasjon gir heller ikke grunnlag for konklusjoner om hvorvidt markedet for denne typen lotterier er mettet, eller om folkets spillelyst knyttet til slike konsepter. Høringsnotatet redegjør heller ikke nærmere for hva departementets påstander rundt dette er basert på.

Etter Multilots syn er det betenkelig at departementet såpass tydelig legger opp til en løsning som synes designet for å sementere dagens markedssituasjon, og hvor det fremstår som at det ønskede utfallet av en tildelingsprosess etter forskriften langt på vei er fastsatt av departementet allerede. Høringsnotatet gir inntrykk av at departementet legger opp til en form for duopol for Pantelotteriet og Postkodelotteriet for denne typen spill når dagens «§7-tillatelser» løper ut.

Multilot kan ikke se pengespillenes omsetning skulle være et argument for å redusere antallet tillatelser, eller at det bør være et relevant kriterium for tildeling av tillatelser om et spillkonsept er lønnsomt eller ikke for den som innehar tillatelsen. Eventuelle utfordringer knyttet til omsetning og lønnsomhet bør løses ved normale markedsmekanismer og bedriftsøkonomiske vurderinger, fremfor regulatoriske begrensninger foretatt av departementet i forkant av tildeling og basert på dagens markedssituasjon. Som nevnt ovenfor fremstår det fra et spill- og helsepolitisk ståsted også som noe paradoksalt at lav omsetning i seg selv skulle være et argument for å redusere antall tillatelser. Multilot registrerer også at verken omsetning eller konkurranseevne vil være et kriterium for tildeling av nye lisenser etter forslaget § 54. Det synes da underlig å knytte vurderinger av omsetning og markedssituasjon såpass klart opp mot den fremtidige reguleringen av antall lisenser for denne kategorien spill.

5.2.3 Særlig om forholdet til EØS-retten

Multilot kan ikke se at det kan utledes noen plikt til å redusere antall tillatelser fra fem til to fra EØS-retten, eller at forslaget redegjør for de EØS-rettslige sidene av forslaget utover den uspesifiserte henvisningen til EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-03/06 *Ladbrokes*, som Multilot ikke kan se er relevant i denne sammenheng.

Multilot minner om at ESA initierte en traktatbruddssak mot Norge i 2014 for daværende regulering, noe som førte til at man gikk over til dagens ordning med fem lisenshavere for såkalte «§ 7-spill», altså spill tilsvarende de som vil reguleres av ny forskrift kapittel 10. Forslaget til begrensninger av antallet tillatelser for denne typen spill vil etter Multilots syn langt på vei reversere de endringene som altså var motivert av ESAs prosess mot Norge i 2014.

Multilot mener både forslaget og mangelen på utredning er oppsiktsvekkende. Utredningsforskriften krever at slike forhold av prinsipiell betydning er vurdert før det tas en beslutning om og eventuelt hvilke tiltak som skal iverksettes, jf nedenfor. Det bør være et minstekrav at de prinsipielle spørsmålene forslaget reiser blir vurdert i en EØS-rettslig kontekst.

Da reduksjonen i antallet tillatelser etter Multilots syn ikke er begrunnet i legitime hensyn, og heller ikke synes EØS-rettslig utredet eller begrunnet i EØS-rettslig relevante hensyn, har Multilot også initiert en dialog med ESA knyttet til forslaget.

5.2.4 Anmodning

Etter Multilots syn har departementet ikke synliggjort noen relevante og legitime hensyn som tilsier at det er behov for å begrense dagens ordning. Multilot registrerer også at de øvrige innehaverne av aktive «§7-tillatelser» har uttalt seg negative til forslaget. Multilot ber derfor departementet om å foreta en ny vurdering av dette forslaget, helst slik at dagens ordning med fem tillatelser opprettholdes. Antallet tillatelser bør i alle tilfeller være fristilt fra dagens markedssituasjon, og eventuelle begrensninger i antallet tillatelser må begrunnes ut fra EØS-rettslig relevante hensyn.

Dersom forslaget om å redusere antall tillatelser opprettholdes forstår Multilot forslaget slik at tildeling vil skje ved loddtrekning, og at deltakelse i dette «lotteriet» da utelukkende vil baseres på om man oppfylder kravene i forskriftens § 54 første ledd, jf forslagets § 55. Multilot vil i denne sammenheng understreke at kvalifikasjonen av organisasjoner og spill etter § 54 første ledd bør skje basert på objektive kriterier og anerkjent metodikk, slik at det blir jevnbyrdig og rettferdig adgang for de kvalifiserte aktørene. Dette forutsetter også at man ikke i realiteten fletter inn andre hensyn (slik som f.eks. omsetning, formål, investeringer mv) i vurderingen av om en organisasjon eller et spill kvalifiserer til deltakelse. I særdeleshet bør det i en slik modell unngås at det i realiteten legges opp til kriterier som favoriserer enkelte av de etablerte aktører basert på tidligere investeringer eller vurderinger rundt spillkonseptets kommersielle egenskaper. Dette innebærer da nødvendigvis også at Pantelotteriet og Postkodelotteriet ikke på noen måte kan favoriseres i en slik prosess, men få samme mulighet som andre kvalifiserte aktører i en eventuell loddtrekning om de to tilgjengelige tillatelsene.

6 MANGLENDE VURDERING AV EØS-RETTE

Det er viktig at statlige tiltak er velbegrunnede og gjennomtenkte, og at det i forbindelse med statlige tiltak utarbeides gode beslutningsgrunnlag før det tas en beslutning om og eventuelt hvilket tiltak som skal iverksettes. Som et ledd i å sikre dette, er det vedtatt en utredningsinstruks som etablerer visse minimumskrav til utredninger av statlige tiltak.² Disse minimumskravene innebærer at følgende seks spørsmål skal besvares i forbindelse med alle utredninger:³

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

³ Utredningsinstruksen, punkt 2-1.

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forslaget inneholder slik Multilot ser det ingen konkrete vurderinger av forholdet til EØS-regelverket, og er tilsynelatende da heller ikke utredet i tråd med utredningsinstruksen.

Multilot minner om at begrensninger på etableringsadgangen og adgangen til å yte tjenester etter EØS-retten kun er lovlige i den utstrekning de er begrunnet i legitime formål og er proporsjonale med det formål som søkes ivaretatt, og at det er opp til myndighetene å godtgjøre at regelverket til enhver tid kan forsvares ut fra slike hensyn.

For øvrig viser Multilot til kommentarene i punkt 4.2.3 og 5.2.3 ovenfor.

* * *

Multilot er tilgjengelig for dialog eller ytterligere avklaringer dersom departementet skulle ha ønske om dette. I så fall kan undertegnede i første omgang kontaktes.

Med vennlig hilsen

Advokatfirmaet Hjort DA

[sign]

Eivind Grimsø Moe

Advokat

egm@hjort.no

HJORT

Kultur- og likestillingsdepartementet
Postboks 8030 Dep,
0030 Oslo

Kun sendt via postmottak@kud.dep.no

Vår referanse:
M 3741664.1

Deres referanse:
22/2251

Ansvarlig advokat:
Kristian Brandt

Oslo, 14. oktober 2022

SUPPLERENDE MERKNADER TIL FORSLAG OM FORBUD MOT BRUK AV DIGITALE PLATTFORMER

Det vises til Kulturdepartementets («KUD») forslag til ny forskrift om pengespill og forslag til endringer i enkelte andre forskrifter, som Multilot har inngitt høringssvar til.¹

Multilot har i sitt høringssvar redegjort overordnet for sine motforestillinger mot det foreslåtte forbudet mot bruk av digitale plattformer. Multilot ønsker med dette å supplere synspunktene i høringssvaret med noen ytterligere betraktninger knyttet til forslagens forhold til EØS-reglene.

Forslaget er ment å forby private lotterier å tilby sine tjenester ved bruk av digitale plattformer. KUDs begrunnelse for forslaget fremgår av punkt 8.1.2 i høringnotatet:

Bruk av digitale plattformer

Departementet vurderer at det ikke er ønskelig å legge til rette for økt bruk av digitale plattformer eller digitale pengespill for andre enn enerettstilbyderne. Det er både risiko for at de digitale spillene vil ligne på spillene til Norsk Tipping, og for at omfanget av det private lotterimarkedet vil utvides. De private lotteriene kan da bli en reell konkurrent til Norsk Tipping, noe som verken er ønskelig eller rettslig forsvarlig innenfor en enerettsmodell. Videre synes tilgang til spill på mobil å kunne bidra til å øke pengespillproblemer. Ifølge UiBs befolkningsundersøkelse Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge i 2019, som viser en økning i spilleproblemer sammenlignet med den forrige befolkningsundersøkelsen fra 2015, kan økningen blant annet skyldes at spill er lettere tilgjengelig over internett enn før, og at flere spiller på mobil nå.

Departementet har vurdert om det skal gis et generelt forbud mot bruk av digitale plattformer eller digitale pengespill for andre enn enerettstilbyderne. Pengespillene som tilbys av andre enn enerettstilbyderne er imidlertid svært ulike, og som beskrevet over i

¹ https://www.regjeringen.no/contentassets/497aad2aaf284a0899126d701d8c0f17/bruker-og-interesseorganisasjon/multilot-as.pdf?uid=Multilot_AS

punkt 8.1.1 finnes det i dag enkelte pengespill som foregår digitalt. Departementet foreslår derfor at bruk av digitale plattformer og digitale spill reguleres i kapitlene som gir særskilte regler for de ulike pengespilltypene som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne, jf. forslag til forskrift kapittel 8 til 14. Det vises også til det generelle utgangspunktet som følger av Prop. 220 L (2020-2021) om at pengespill som tilbys av andre et enerettstilbyderne [sic.] skal være et supplement til enerettstilbydernes pengespill og skal ikke ha høy risiko for spilleproblemer.

Multilot oppfatter at forslaget primært er begrunnet i risikoen for at de digitale spillene vil ligne på de som tilbys av Norsk Tipping, og at de private lotteriene dermed vil kunne bli reelle konkurrenter til Norsk Tipping. Det anføres også at tilgang til spill på mobil vil kunne bidra til økte pengespillproblemer. Ingen av disse anførselene er belagt med noen form for empiri.

Forbud eller begrensninger i gjennomføring eller formidling av lotterier og pengespill utgjør klart restriksjoner på EØS-rettens regler om tjenestefrihet og etablering. Det kan for eksempel vises til EU-domstolens avgjørelse i sak C-156/13 Digibet, avsnitt 21:

«Det er ubestridt, at en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der i prinsippet forbyder reklame for samt afholdelse og formidling af offentlige hasardspil på internettet, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved artikel 56 TEUF (jf. dom Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07 – C 360/07, C-409/07 og C-410/07, EU:C:2010:504, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).»

For at slike restriksjoner skal kunne anses lovlige, må fire vilkår være oppfylt:

- 1) Restriksjonen må være av en **ikke-diskriminerende** karakter,
- 2) Restriksjonen må kunne rettferdiggjøres av **tvingende allmenne hensyn**,
- 3) Restriksjonen må være **egnet** til å oppnå de tilsiktede målsetningene, og
- 4) Restriksjonen må **ikke gå lenger enn nødvendig** for å oppnå de tilsiktede målsetningene.

KUD angir som nevnt risikoen for at de digitale spillene vil ligne på de som tilbys av Norsk Tipping, og at de private lotteriene dermed kan bli reelle konkurrenter til Norsk Tipping, som det primære hensynet bak forslaget om forbud mot bruk av digitale plattformer.

Multilot vil i denne sammenheng påpeke at rent økonomiske hensyn, isolert sett, aldri kan rettferdiggjøre restriksjoner på den fri bevegelse, jf. for eksempel EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-8/17 Henrik Kristoffersen, avsnitt 115:

«Mål som er av rent økonomisk art, som ønsket om å øke fortjeneste, kan ikke rettferdiggjøre en restriksjon på adgangen til å yte tjenester (jf. dommen i AGET Iraklis, som omtalt over, avsnitt 72 og rettspraksis som det vises til der).»

Videre har EFTA-domstolen i sak E-03/06 *Ladbrokes*, avsnitt 48, gitt klart uttrykk for at hensynet til å hindre pengespill fra å være en kilde til privat profitt kan

«[...] bare tjene som grunnlag for å rettferdiggjøre restriktive tiltak som gjenspeiler denne moralsk begrunnede motviljen. Hvis et statseid monopol får tilby en rekke spillemuligheter kan tiltaket ikke sies å virkelig ivareta dette hensynet.»

Et forbud mot bruk av digitale plattformer kan imidlertid ikke sies å gjenspeile den moralsk begrunnede motviljen mot å tilby pengespill over slike plattformer, når begrunnelsen er at dette skal forbeholdes Norsk Tippings monopol.

Med hensyn til KUDs henvisning til UiBs befolkningsundersøkelse fra 2019, kan vi ikke se at denne gir noe som helst grunnlag for å konkludere med at private, lisensierte lotteriers bruk av digitale plattformer bidrar til å øke pengespillproblemer i Norge.

Vi nevner her at det er stor forskjell på farene som er forbundet med ulike former for pengespill, og at EFTA-domstolen i sak E-03/06 Ladbrokes, avsnitt 57 har understreket at det må godtgjøres at de ulike spillene tiltaket retter seg mot «virkelig skaper slike farer, eller at det på annen måte er slike farer forbundet med spillene». Det samme er også understreket av EFTAs overvåkingsorgan (ESA) i sitt åpningsbrev datert 22. januar 2014, avsnitt 71:

«71. In addition, in the case at stake, the Norwegian Government has to substantiate further the reasons which have led it to limit the development of lotteries. Indeed, lotteries cannot be compared to gaming machine or betting activities. In the field of games of chance, the Court insists on the necessity to compare what is comparable. The dangerous nature of lotteries has not been identified. On the contrary the Norwegian Government has acknowledged that lottery cannot be considered as dangerous.»

Tilsvarende fremgår av avsnitt 90 i samme åpningsbrev:

«90. On the one hand, the balance test necessitates quantifying and apprehending the danger that a measure is supposed to avoid and, on the other hand, it shall take into consideration the obstacle to trade created by the measure. In the current case, the danger is low because the measures apply to lotteries. This was acknowledged by the Norwegian Government which admitted during the oral hearing of the Ladbrokes case that lotteries pose no appreciable danger of causing gambling addiction.»

Disse forskjellene med hensyn til risiko og skadepotensial må derfor tas hensyn til når det vurderes å innføre forbud mot bruk av digitale plattformer. Det vil være et dramatisk og uforholdsmessig inngrep dersom private lotterier ikke lenger skal kunne tilby sine tjenester ved bruk av digitale plattformer.

Omsetningen fra spillene som vil rammes av dette forbudet utgjorde i 2020 0,5% (fem promille) av bruttoomsetningen i det norske spillmarkedet, mens Norsk Tipping og Norsk Rikstoto til sammen utgjorde 90% av omsetningen. Også av denne grunn fremstår begrunnelsene om å verne enerettsaktørene fra konkurranse som uforholdsmessige.

Når det gjelder spillavhengighetsproblematikken, så er lotterimarkedet i Norge i dag svært strengt regulert. Spillavhengighet er ikke et problem i Norge dersom man ser bort fra enerettsaktørene.

Digitale plattformer for regulerte pengespill har også positive virkninger med hensyn til risiko og skadepotensial, ved at de kan gi målbarhet og statistisk innsikt og anledning til å regulere spillmarkedet effektivt. Dette gir faktisk anledning til å forebygge spillavhengighet, hvitvasking og overholdelse av aldersgrenser på måter som analoge spill ikke kan.

I lys av de ovennevnte opplysningene har vi på vegne av Multilot initiert en dialog med EØS-tilsynet (ESA) med hensikt å forberede traktatbruddsak dersom denne forskriftsendringen blir implementert i henhold til Kulturdepartementets ønsker.

Med vennlig hilsen

Advokatfirmaet Hjort DA

Dag Sørli Lund
Senioradvokat
dalun@hjort.no