

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.
14/01423-2

Deres ref.
14/4341

Dato
5. januar 2015

Høringsvar - endringer i lotteriregelverket

1. Overordnede betraktninger

Det vises til Kulturdepartementets høringsbrev av 15.10.2014 vedrørende endringer i lotteriloven og forskrifter for å gi tillatelse til å opprette et privat lotterimarked.

For å opprettholde en forsvarlig regulering av spillmarkedet i Norge støtter Norsk Tipping at selskapet fortsatt skal stå for hovedtyngden av spill og lotterier på det norske regulerte markedet.

Det er imidlertid stor risiko for at etableringen av et privat lotterimarked medfører utilsiktede virkninger. Konkurransen aktørene imellom kan medføre at Norsk Tippings kanaliseringsevne blir svekket, at selskapets overskuddsgrad går ned og at kontrollen av det norske spillmarkedet svekkes.

Lotterier har egenskaper som gjør at det er risiko for at det utvikles spilleadferd som ikke er ønskelig ut fra dagens sosialpolitiske målsetning om et høyt beskyttelsesnivå på norske forbrukere. Det er derfor nødvendig å sette begrensende faktorer for spillenes egenskaper i forskriften og i Lotteritilsynets utlysningskrav, slik at disse produktene reelt får lav risiko for å utvikle spilleproblemer hos sårbare kunder.

For å ha kontroll på pengespillmarkedet er det nødvendig at myndighetene har innsynsrett, revisjonsrett og mulighet til å styre pengespilloperatørene. Norsk Tipping mener derfor at en risikovurdering i forkant av at tillatelsen gis må følges opp med løpende risikovurderinger etter at spillene er lansert. Lotteritilsynet må gis mer omfattende hjemler til å drive tilsynsmyndighet overfor det private markedet for å korrigere potensielt uønsket markedsadferd.

Det er avgjørende for å ha kontroll på det norske spillmarkedet at det ikke åpnes for juridiske gråsoner for hva som faller inn under forbudet mot å markedsføre og

formidle pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Aktører som ulovlig tilbyr sine pengespill i Norge bør dermed ikke få anledning til å være lovlig operatører på det norske pengespillmarkedet.

Norsk Tipping vil i det følgende utdype disse overordnede betraktningene.

2. Norsk Tippings samfunnsoppdrag

Norsk Tipping skal i henhold til selskapets vedtekter avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene. De fleste store tillatte pengespill i Norge er samlet i Norsk Tippings spillportefølje. Befolkningsundersøkelsen «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge» fra UiB 2014 tyder på at omfanget av pengespillproblemer i Norge er redusert de siste årene og at en offentlig styring av pengespillmarkedet har vært et effektivt virkemiddel for å nå de sosialpolitiske målene som begrunner pengespillreguleringen.

Norsk Tipping AS er underlagt politisk kontroll ved direkte eierstyring fra staten og tilsyn fra Lotteritilsynet. Selskapet iverksetter også en rekke selvpålagte tiltak for å nå selskapets samfunnsoppdrag. Selskapet har som overordnet strategisk mål å være det mest ansvarlige spillsselskapet i verden. Dette er operasjonalisert gjennom selskapets ansvarlighetspolicy og selskapets løpende arbeid på området.

Norsk Tipping har ved egen innovasjon i mange år vært i forkant med spillansvarlighet. Blant annet var selskapet det første spillsselskapet i Europa som innførte registrert spill for nesten samtlige spill. Dette gir selskapet en unik oversikt over spillernes adferd. Norge er dermed i en særstilling i Europa på pengespillområdet når det gjelder muligheten til å sikre at man på en effektiv måte implementerer i norsk lov de føringer som legges på pengespillområdet gjennom fjerde generasjons hvitvaskingsdirektiv. Registreringen brukes også til å overvåke spilleadferden for å treffe hensiktsmessige ansvarlighetstiltak for å forebygge mot spilleproblemer i befolkningen. Sikker registrering sørger også for forretningsmessig effektivitet og sikkerhet for selskapets kunder i betalingstransaksjoner.

For å sikre et høyt beskyttelsesnivå på den norske befolkningen støtter derfor Norsk Tipping hovedlinjen i forskriftsforslaget om at Norsk Tipping fremdeles skal stå for hovedtyngden av spill og lotterier på det norske regulerte markedet. For å holde på denne linjen er det avgjørende at de største spillene og lotteriene, og de spill og lotterier som har høyest risiko for uheldig spilleadferd, fortsatt faller inn under Norsk Tippings enerett.

3. Det private lotterimarkedets påvirkning på eksisterende marked

3.1. Det private lotterimarkedets potensial

Med en årlig loddsalgsgrense på kr 300 millioner mener Norsk Tipping at myndighetene vil legge til rette for etablering av økonomisk bærekraftige private lotterier. En potensiell total lotteriomsetning i størrelsesorden kr 1,5 milliarder årlig vil også gi Norsk Tipping reell konkurranse.

Norsk Tipping har en jevn reklamebruk over mange år, mens ulovlige aktører har økt kraftig. Dette til tross for at Norsk Tipping har hatt flere lanseringer innenfor både lotterier og øvrige produktkategorier i samme periode. Dette viser både at Norsk Tipping har en relativt moderat reklamebruk og at Norsk Tipping har lyktes med å bygge en posisjon der selskapets varemerker står sterkt, noe som gjør det enklere å ha en etablert sterk posisjon som kanaliseringinstrument og enerettsaktør i det norske markedet. Synligheten av pengespill i Norge kan øke kraftig som en følge av de private lotterienes betydelige handlingsrom for å markedsføre sine produkter. Økt konkurranse kan føre til utilsiktede virkninger som at Norsk Tippings kanaliseringsevne blir svekket og at selskapets overskuddsgrad går ned. Norsk Tipping mener derfor at myndighetene bør vurdere å sette loddsalgsgrensen for spill mye lavere enn den foreslåtte grensen på kr 300 millioner.

For at kanaliseringsevnen ikke skal svekkes mer enn ønskelig, er det slik Norsk Tipping vurderer det, av vesentlig betydning at både Kulturdepartementet og Lotteritilsynet påser at det private markedet ikke blir større enn det som er forutsatt. Norsk Tipping støtter derfor at den tidligere tolkningspraksisen, som tillot kumulering av tillatt omsetning knyttet til antall organisasjoner som står bak en søknad, ikke videreføres. Norsk Tipping oppfordrer også myndighetene til å sikre at det heller ikke på andre måter skapes samarbeid mellom de private aktørene som gjør at tillatelsenes rammer utfordres i strid med formålet med reguleringen. Samarbeid som bør unngås er sammenblanding av produktporteføljer og krysskobling av markedsføring som gjør det mulig å etablere forretningsmodeller på tvers av de gitte tillatelser. I motsatt fall er det høy risiko for at det private markedet vil redusere Norsk Tippings kanaliseringsevne og direkte utfordre enerettsmodellen.

3.2 Forutsetninger for Norsk Tippings kanaliseringsevne

Lotteriene er de spillene flest norske borgere har et forhold til, og lotteriene har egenskaper som mange pengespillkunder identifiserer som det særegne pengespillprodukt. Lotterioperasjonene til Norsk Tipping er helt sentrale for å sette Norsk Tipping i en posisjon som den foretrukne aktør på pengespillmarkedet, uavhengig av spillkategori. Lotteriene er derfor i praksis viktig for å få gjennomført en totalregulering av det norske pengespillmarkedet.

Lotteriporteføljen er i liten grad fornyet de senere årene. Også markedsføringsinvesteringene har vært konstante, tross et stadig økende reklamemarked for de uregulerte spilltilbudene. For å opprettholde lotterienes gode kanaliseringseffekt, har Norsk Tipping som ambisjon å fornye lotteriporteføljen. Dette kan etter selskapets oppfatning bare delvis gjøres gjennom utvikling av eksisterende spill i porteføljen, som Lotto og VikingLotto. For å lykkes med ambisjonen, må Norsk Tipping drive en forretningsutvikling som introduserer nye produkter som er spesielt rettet mot yngre voksne.

Norsk Tipping vil i denne sammenheng måtte ta hensyn til at det private lotterimarkedet har en lovlig tilstedeværelse på det norske markedet. Samtidig er det ikke til å unngå at både Norsk Tippings virksomhet og det private lotterimarkedet på flere områder kan virke begrensende på hverandre. Norsk Tipping oppfordrer derfor myndighetene til å innta i forskriftsforslaget at det private lotterimarkedet må

akseptere at Norsk Tipping vil ha en særlig posisjon på det norske markedet og at Norsk Tippings posisjon kan virke konkurransehennende for de private aktørene.

3.3. Lotterier og spilleavhengighet

Norsk Tippings tradisjonelle lotteriportefølje består av spillene Lotto, VikingLotto, Flax, Keno, Eurojackpot, Joker og det kommende Nabolaget. Selv om høringsnotatet omhandler lotterier, ser Norsk Tipping grunn til å poengtere at lotterier har grunnleggende egenskaper som pengespill for øvrig. Produktene innenfor pengespillmarkedet manifesterer seg riktignok i forskjellige former. Til felles gjelder at man kan satse og vinne penger, noe som er grunnleggende egenskaper på tvers av pengespillene og som gjør at produktene tilhører samme marked. Det kan derfor ha utilsiktede følger å forsøke å dele opp pengespillmarkedet inn i flere ulike produktmarkeder.

Norsk Tipping har utarbeidet ni prinsipper som selskapet jobber etter for å forebygge negative konsekvenser av pengespill:

- Norsk Tipping skal legge til rette for at spillere kan ta ansvar for egen spilleadferd gjennom innsyn i eget spill, verktøy, informasjon og transparent virksomhet.
- Norsk Tipping skal forebygge negative konsekvenser for spillere som ikke er i stand til eller ønsker å ta ansvar for egen spilleadferd.
- Spillere som vurderes å være i risikosone, skal informeres om dette.
- Norsk Tipping skal informere interessenter om risiko ved pengespill og om tiltak som er iverksatt for å forebygge negative sider ved pengespill.
- Risikoelementer ved selskapets spill, tjenester og distribusjonsformer skal identifiseres, og danne grunnlag for eventuelle korrigerende tiltak.
- Medarbeidere og forhandlere skal gis opplæring i ansvarlig spillvirksomhet.
- Norsk Tipping skal ha kompetanse om negative sider ved pengespill og hvordan dette kan forebygges, og bidra til kompetanseøkning gjennom samarbeid med forskningsmiljøer.
- Selskapets ansvarlighetsgrenser for kunder og selskapets forretningsgrenser skal være godkjent og implementert i selskapets spill.
- Kunder som kontakter selskapet i forbindelse med negative konsekvenser av spill, skal håndteres slik at disse får god bistand.

Norsk Tipping er av den oppfatning at disse prinsippene er like anvendelige på lotterispill som andre typer spill. Dette gjelder ikke minst i en tid der grensene mellom lotterispill og andre spillformer stadig blir utfordret, og der ny teknologi gir forbrukerne tilgang til spilltilbud fra hele verden.

Ulike spill har varierende egenskaper som gir ulik risiko for at spillerne utvikler problemer med spill. Lotterispill med ukentlige trekkninger anses tradisjonelt i liten grad å føre til at spillere får problemer med spill. Spill hvor utfallet av spillet skjer raskt, og spill hvor spilleren i en viss grad kan påvirke utfallet, har en høyere forekomst av problematisk spilleadferd. Samtidig vet man at spillere som har utviklet problemer med spillingen, spiller på et forholdsvis stort antall spill – gjerne 6 – 8 ulike spill. Når en spiller først har fått problemer med spill, kan også typiske lotterispill i praksis bli problematiske spill for spilleren. Problemspillere vil ofte søke

å vinne tilbake det tapte, og lotterispill kan i deres øyne bli den beste muligheten til å vinne tilbake alt det tapte ved å prøve å vinne storpremien. Med andre ord er problemspillere også sårbare for de tradisjonelle lotterispillene.

Videre er det på det rene at spill som i utgangspunktet fremstår som uproblematisk, med en annen innretning og markedsføring kan bli problematiske spill. Dette gjelder også lotterier. Tradisjonelle poolbaserte lotterier med fast prisstruktur har normalt færre iboende mekanismer for å trigge spilleavhengighet. Dette gjelder imidlertid bare med mindre mekanismene ikke utnyttes av spilloperatøren for å skape større spilleaktivitet med høyere risiko for spilleavhengighet.

Med økt konkurranse, nye distribusjonsformer, bearbeiding av kundedata og et mangfold av markedsføringsmetoder vil en profittmaksimerende aktør enkelt kunne påvirke kundenes spilletilbøyelighet ved å gjøre små endringer i lotterienes beskaffenhet. På enkelt vis kan man dermed omgjøre et lotteriprodukt til å bli potensielt langt mer avhengighetsskapende enn det man tidligere er vant med på det norske lotterimarkedet.

3.4. Oppsummering – det private lotterimarkedets påvirkning på eksisterende marked

Som det fremgår ovenfor er Norsk Tippings oppfatning at omsetningsgrensene som er satt for de private aktørene, for høye. Det er høy risiko for at konkurransen med det private markedet kan få negativ påvirkning på Norsk Tippings kanaliseringsevne og på overskuddsgraden til selskapet. Videre har lotterier iboende egenskaper som gjør at det er risiko for at det utvikles spilleadferd i Norge som ikke er ønskelig ut fra dagens sosialpolitiske målsetning.

På denne bakgrunn vil Norsk Tipping i punkt 3 nedenfor gjennomgå noen forhold som myndighetene bør ta stilling til, før rammene for det private lotterimarkedet fastsettes.

4. Utfordringer med et privat lotterimarked

4.1. Entreprenørene som skal drifte de private lotteriene

I mange år har det lovlige pengespillmarkedet i Norge blitt utfordret av aktører fra utlandet som retter spillvirksomheten sin mot Norge og norske borgere uten norsk tillatelse. Mange av disse aktørene kan ha sterke interesser i å operere et lotterikonsept på lovlig måte i Norge. Fra et entreprenørsynspunkt vil det private lotterimarkedet antakelig være verdifullt som en markedsførings- og rekrutteringsarena for spillprodukter og tjenester som ligger utenfor selve driften av det private lotteriet.

Det er et forbud mot at aktører skal kunne markedsføre og formidle spill som ikke har tillatelse i Norge. Forbudet er teknologinøytralt og vidtrekkende. Forbudet vil gjelde selv om regelendringene i lotteriforskriften blir gjennomført. En effektiv håndheving av forbudet vil etter Norsk Tippings oppfatning forbli en viktig del av myndighetenes pågående arbeid med å opprettholde et høyt beskyttelsesnivå på norske borgere innenfor pengespillområdet. De private operatørene må derfor ikke gis anledning til å svekke eller utfordre markedsførings- og formidlingsforbudet som gjelder på pengespillmarkedet innenfor norsk jurisdiksjon.

På denne bakgrunn blir det etter Norsk Tippings oppfatning sentralt for myndighetene å følge opp at lotterientreprenørene ikke utvider tillatelsen til å tilby andre type spill enn det tillatelsen gjelder. Det må heller ikke på annen måte åpnes for juridiske gråsoner for hva som faller inn under forbudet mot å markedsføre og formidle uregulerte spillformer. Norsk Tipping vil derfor anbefale at myndighetene sikrer at alle tillatelsene til å avholde og markedsføre de private lotteriene, herunder også sponning og medieplassing, forblir strengt avgrenset til den lovlige aktiviteten. Det er også avgjørende at aktørenes utnyttelse av kundedata og kunderelasjoner som skapes gjennom disse arrangementene, også begrenses i bruk til den lovlige lotterioperasjonen i Norge. Disse forhold bør reguleres i forskriften.

Den nye lotteriforskriften gir norske myndigheter mulighet til å ta et klart standpunkt mot ulovlig pengespillaktivitet. Ulovlig pengespillaktivitet foreligger, etter Norsk Tippings oppfatning, hvor operatørene ikke innretter sin virksomhet i samsvar med den nasjonale lovgivningen i det landet der tjenestene tilbys til forbruker. Dette synet på hva som utgjør ulovlig pengespillaktivitet, finner man igjen i diskusjoner fra EU-rådet, EU-kommisjonen og EU-parlamentet. Den 18. september 2014 signerte femten land, herunder Norge, Europarådets konvensjon mot kampfiksing. Artikkel 3, punkt 5 bokstav a i konvensjonen definerer ulovlig aktivitet innenfor sportspill som følger:

“illegal sports betting” means any sports betting activity whose type or operator is not allowed under the applicable law of the jurisdiction where the consumer is located;

Definisjonen er anvendbar på alle de kjente spilloperatørene som per i dag ulovlig retter sine tilbud mot norske borgere fra eksempelvis Malta og Gibraltar. Norsk Tipping oppfordrer myndighetene til å innta en bestemmelse i forskriften som utelukker ulovlige tilbydere av pengespill fra markedstilgang i Norge. Denne utelukkelsen kan sikres ved å innta en klar definisjon mot ulovlig aktivitet, på linje med definisjonen i konvensjonen mot kampfiksing som allerede er signert av norske myndigheter. Et slikt krav til entreprenøren vil bidra til å sikre at markedsføringsforbudet ikke uthules og at de lovlige operatørene i Norge beholder sin kanaliseringskraft.

Det er overskuddsmottakerne som skal styrkes i tråd med høringsnotatet. Når myndighetene med forskriftsforslaget legger til rette for et stort privat lotterimarked, er det slik Norsk Tipping ser det, avgjørende at det private markedet ikke drives frem av kommersielle aktører.

4.2 Lotteriproduktenes beskaffenhet

Høringsnotatet fra Kulturdepartementet poengterer at forslaget ikke innebærer at private aktører kan gis tillatelse til interaktive lotterier i elektroniske kanaler. Videre er det en forutsetning at de private lotteriene skal fungere innenfor sosialt forsvarlige rammer.

Lotteriproduktene og andre typer pengespill henger etter Norsk Tippings oppfatning nært sammen. Den teknologiske utviklingen legger til rette for at de ulike produktene vil nærme seg hverandre i fremtiden. Det er derfor utfordrende å definere fremtidens

lotterimarked ut fra de produkter som hittil har dominert lotterimarkedet, med mindre man setter klare grenser fra myndighetens side for produktets beskaffenhet.

Det er en utvikling i pengespillmarkedet hvor det skjer en kategoriglidning mellom flere type spill. Kategorien lotterier, som normalt har vært alene om å ha høye premier, har eksempelvis fått konkurranse ved at det har skjedd en glidning mot raskere spill og kasinospill med høye toppremier. Reelt er grunnprinsippene i sistnevnte produktkategorier lik lotterier. Utviklingen går i retning av at fremtidens lotterier vil ha andre egenskaper enn i dag hva gjelder:

- Tilgjengelighet: Fra fysisk massedistribusjon til digital og direkte distribusjon
- Markedsføring: Fra tradisjonell masseorientert markedskommunikasjon til direkte, målrettet og individualisert kommunikasjon
- Pris: Fra faste, lave innsatsnivåer til egensatte innsatsnivåer
- Frekvens: Fra faste, ukentlige trekningsfrekvenser til svært hyppige og selvdefinerte trekninger.
- Produktegenskaper: Fra få standardiserte produkter med lav involvering og tilpasset bredt publikum, til et større utvalg av spillprodukter som er rettet mot mindre nisjer i markedet
- Kompliserte avtalevilkår mot forbrukere og bruk av incentiver

Graden av endring i disse forholdene vil også i stor grad påvirke produktenes risiko for å skape spilleproblemer for kundene. Samme forhold er også bestemmende for om et spill kan karakteriseres som interaktivt eller ikke. Det blir derfor etter Norsk Tippings oppfatning helt avgjørende at det settes begrensende faktorer for spillene i forskriften og i Lotteritilsynets utlysning. Videre må det sikres at operatørene har et reelt ansvar for å sikre høy grad av beskyttelse av sine kunder. Dette er særlig viktig når det åpnes for teknologinøytrale salg. Eksempelvis må det kunne kreves at spillene til enhver tid kan vurderes som såkalte «grønne spill», blant annet opp mot kriteriene i «Game Gard».

Når det gjelder spillenes egenskaper oppfordrer Norsk Tipping til at spillene som tillates, må ha en lang trekningsfrekvens, eksempelvis ved at det finner sted maksimalt én trekning per dag. Videre bør det være fast definerte øvre og nedre grenser for premieandeler av omsetning, med faste publiserte gevinstplaner. Dette sikrer at det i det private markedet utvikles tradisjonelle lotterier som er ansvarlige i sin natur, og at man ikke kommer i en situasjon hvor det i praksis gis en tillatelse til å utvikle interaktive spill. Av samme grunn bør myndighetene regulere tillatt omsetning per uke eller måned. Dette forhindrer at man får en uheldig produktutvikling og distribusjonsutvikling som for eksempel man fikk på spillautomatmarkedet.

4.3 Kontrollen av det private spillmarkedet

Hva som anses å være hensiktsmessige ansvarlighetsrammer i et spillmarked utvikles over tid ut fra hvordan samfunnsutviklingen er og hvordan spilleadferden endres. Det har av Kulturdepartementet, Lotteritilsynet og Norsk Tipping i fellesskap i praksis blitt utøvd et føre-var-prinsipp på det norske markedet for å forebygge mot spilleproblemer. Dette har etter Norsk Tippings oppfatning vært en sentral årsak til at det er utviklet et forsvarlig spillmarked, og at spilleproblemene i samfunnet har sunket i de senere år (Befolkningsundersøkelse UiB 2014).

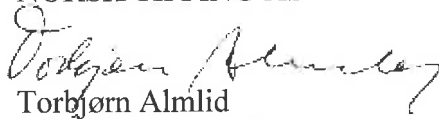
Av forskriftsforslaget fremgår det at Lotteritilsynet kan tilbakekalle en tillatelse til en privat aktør før denne utløper på ordinær måte dersom lotteriet viser seg å ha samfunnsmessige eller helsemessige skadevirkninger, eller dersom noen av vilkårene for tillatelsen brytes. Forskriften gir imidlertid liten adgang for Lotteritilsynet til å ha innsynsrett og føre kontroll med spilleaktiviteten hos de private operatørene. Forskriften sier også lite om hvordan dette markedet kan styres dersom det blir en uønsket utvikling i markedet.

Det er lagt opp til at Lotteritilsynet i utlysningsteksten skal offentliggjøre hvordan vurdering av risiko for problemer i form av spilleavhengighet gjennomføres for å få lotteritillatelse. Slik Norsk Tipping ser dette foretas dermed en risikovurdering i forkant av at spillet blir lansert, dvs. før man har hatt mulighet til å se hvordan spillet operasjonaliseres av operatøren innenfor de rammer som er gitt. Norsk Tipping mener at en risikovurdering i forkant av at tillatelsen gis må følges opp med løpende risikovurderinger av myndighetene etter at spillene er lansert. De løpende risikovurderinger bør gi Lotteritilsynet mulighet til å kreve at de private operatørene rapporterer etter Lotteritilsynets behov, samt at tilsynet gis full innsynsrett og revisjonsmuligheter. Lotteritilsynet bør også få myndighet til å endre på tillatelsene og instruere aktørene dersom sosialpolitiske eller andre markedsmessige forhold tilsier dette.

I denne sammenheng bemerkes at det stipulerte gebyret på kr. 20 000 årlig til de søkere som får innvilget tillatelse, som skal dekke utgifter ved tilsyn og kontroll med det private lotteriet, synes å være svært lavt. Dersom kr. 100.000 årlig gjenspeiler kostnaden for den reelle kontrollen på det private markedet med fem konkurrerende aktører, er det høy risiko for at kontrollvirksomheten ikke vil være tilstrekkelig. Kontrollvirksomheten for det private markedet blir dermed også helt avvikende fra det som er et normalt tilsyn på Norsk Tipping og Norsk Rikstotos virksomhet.

Norsk Tipping mener forskriften ikke på tilstrekkelig vis gir muligheter for Lotteritilsynet til å gripe inn mot markedsaktiviteten til de private operatørene for å korrigere uønsket adferd. I lys av dette er Norsk Tipping derfor av den oppfatning at det er høy risiko forbundet med å gi tillatelser med 7 års varighet, hvor det eneste korrektive tiltaket er å trekke tillatelsen helt tilbake, jf. utkastet til forskrift § 7 femte ledd.

Vennlig hilsen
NORSK TIPPING AS


Torbjørn Almlid
Administrerende direktør