



Waterfront, Hammersmith Embankment
Windsor Road, London, W6 9HP, UK

T +44 (0)20 8834 8000 info@betfair.com
F +44 (0)20 8834 8001 www.betfair.com

Kultur- og kirkedep.

13. FEB. 2008

2006/3208-034

Høringsuttalelse fra Betfair Ltd. om forslag til forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet i form av betalingsformidling for fjernspill uten norsk tillatelse

1. Innledning

Betfair Limited viser til offentlig høring med frist 13. februar 2007, og vil med dette gi kommentarer til forslaget om forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet i form av betalingsformidling for fjernspill uten tillatelse ("betalingsformidlingsforbudet").

I høringsuttalelsen gis det merknader til departementets forslag og begrunnelser (pkt. 3). Uttalelsen søker å følge høringsnotatets disposisjon. Innledningsvis er det imidlertid gjort en oppsummering av Betfairs overordnede kommentarer (pkt. 2).

Betfair er et britisk spillsekskap med bookmakertillatelse i UK samt en rekke andre land i EU i tillegg til i Australia. Selskapet er underlagt strengt hjemstatstilsyn fra British Gambling Commission. Virksomheten er beskrevet nærmere avslutningsvis (pkt. 4.)

2. Oppsummering av kommentarer

- Betfair ønsker å bidra til en ansvarlig spillpolitikk og ta samfunnsansvar. Betfair opererer på lisens fra UK og er underlagt en rekke plikter. I tillegg har selskapet en omfattende selvregulering.
- Et forbud mot pengeoverføringer for fjernspill er lite målrettet. Lovforslaget er ikke egnet til oppnå målsettingene som ligger i en ansvarlig pengespillpolitikk.
- Lovforslaget er heller ikke egnet til å stanse pengeoverføringer fra Norge til spillsekskapene, men vil vanskeliggjøre selskaperens kontrollrutiner i forhold til spillerne.
- Gjennom forslaget legges det til rette for en forskyvning fra ansvarlige spillsekskaper til mindre ansvarlige aktører uten tillatelse fra EØS-området. Det kan ikke forventes noen nedgang i det totale omfanget av fjernspill.
- Det er fellsått å kategorisere pengespillenes skadevirkninger ut fra spillsekskapets opprinnelse eller eksistensen av norsk tillatelse eller ikke. Det nye forbudets supplement til eksisterende forbudsbestemmelser rammer derfor helt vilkårlig.
- En ansvarlig pengespillpolitikk kan ikke etableres på annen måte enn gjennom en helhetlig reguleringer som gjelder tilsvarende for alle aktører – uavhengig av om det dreier seg om fjernspill og uavhengig av om tillatelse til spillvirksomhet er norsk eller utenlandsk.
- Forslaget har ikke karakter av noe presisering av gjeldende rett.
- Forslaget vil være i strid med EØS-avtalens regler. Som internasjonalt spillsekskap med konsesjon i EØS, har aktører som Betfair, rett til å yte grenseoverskridende tjenester. Tilsvarende har finansnæringen krav på å yte finansielle tjenester, og det skal ikke etableres restriksjoner i kapitalflyten. Sosialpolitiske hensyn mv. begrunner ikke unntak, idet begrensningene verken er egnede, nødvendige eller forholdsmessige. Dessuten fremstår de som diskriminerende.

3. Kommentarer til høringsnotatets ulike deler

3.1 Pkt. 1 - Innledning

Begrunnelsen

Departementet synes å begrunne forslaget til lovendringer i et ønske om å begrense omfanget av spillrelaterte problemer. Dette skal skje gjennom å søke å lamme innbetaling av innskudd til spillsekskapene og tilsvarende utbetalinger av gevinster til spillerne. Det er ingen tvil om at betalingsoverføringer av ulikt slag er en viktig forutsetning for en effektiv spillbransje.

Det fremstår likevel ikke som en målrettet politikk å *generelt* søke fjernspillvirksomhet vanskeliggjort som ledd i å begrense uheldig pengespillvirksomhet. Det er en tilsiering å betrakte spill på Internett (fjernspill) uten norsk tillatelse som et *de facto* problem. Det er på ingen måte grunnlag for å kategorisere pengespillenes skadevirkninger ut fra spillsekskapets opprinnelse eller eksistensen av norsk tillatelse eller ikke. Departementets uttalelse (pkt. 1.2) om at *"Nettsteder som tilbyr fjernspill, er ingen ensartet gruppe"* illustrer at det er galt å vurdere alle fjernspill under en kam.

Tvert imot viser ferske undersøkelser (Rapport fra Sintef: *"Pengespill og pengespillproblem i Norge 2007"*) at de norske spillene (med tillatelse) i det altovervelende utgjør de faktiske problemspillene, og at bare 10 % av henvendelsene til hjelpelinja i 2006 knyttet seg til gevinstspill på internett. Idet også Norsk Tipping tilbyr fjernspill, er det uklart hvor stor andel av de 10 % som utgjør fjernspill uten norsk tillatelse. I en situasjon der under 10 % av henvendelsene knytter seg til de spillene som søkes rammet av forslaget, fremstår forslaget som feilslått og i det minste vilkårlig. Betfair merker seg for øvrig at rapportene departementet viser til i høringsnotatet (pkt. 1.4) er av til dels eldre dato. Det er generelt også nødvendig med helt uavhengige rapporter for at tallmaterialet skal være etterrettelig.

I høringsnotatet pkt. 1.2 viser departementet for øvrig til at det bare er de norskregulerte spillene som er forpliktet til å foredele pengespillinntektene til humanitære og samfunnsnyttige formål. Betfair vil vise til at det fremgår av rettspraksis fra bl.a. EFTA-domstolen at *"Et ønske om å finansiere veldedige eller allmennnyttig virksomhet kan ikke i seg selv anses som en saklig begrunnelse for restriksjoner på fri bevegelighet. Slik finansiering får ikke utgjøre den virkelige begrunnelsen for den restriktive politikken som føres, men bare en gunstig sidevirkning"* I sitatet som er hentet fra sak E-3/06 Ladbrokes Ltd. mot den norske stat avsnitt 46, henvises det videre til *spilleautomatdommen* avsnitt 36, *Schindler* avsnitt 60, *Zenatti* avsnitt 14 og *Gambell* avsnitt 62.

Ulike hensyn som skal begrunne forslaget

I departementets redegjørelse for hensyn som taler for begrensning av fjernspill uten tillatelse (pkt. 1.5), legges det uten videre til grunn at *"interaktive fjernspill"* etter utviklingen av gevinstautomatene vil være de mest problemskapende spillene. Dette er en udokumentert påstand uten henvisning til kilder. Karakteristika som regnes som risikofaktorer for utvikling av spillavhengighet er klart til stede også i norske regulerte spill. Det nylig innførte oddsspillet Keno viser dette klart. Det samme gjelder Norsk Tippings Internettspill.

I fremstillingen av hensyn som taler for en begrensning av fjernspill uten norsk tillatelse viser departementet også til at *"Muligheten for å utnytte pengespillvirksomhet til hvitvasking av penger er en kjent problemstilling innen bekjempelsen av økonomisk kriminalitet."* Denne risikoen eksisterer også hva gjelder de norske spillene med tillatelse fra norske myndigheter. Utenlandske aktører med spillerlisens fra sitt hjemland er for øvrig gjennom sine godkjenninger pliktige til å gjennomføre beskyttelsestiltak i så måte. Regler om hvitvasking er intet norsk fenomen, men stammer fra en felles EU/EØS-lovgivning.



Som nærmere behandlet i pkt. 3.4 nedenfor, er det Betfairs oppfatning at forslaget stimulerer til omgivelser ved bl.a. bruk av andre betalingsformer som eWallets etc. Dette vanskeliggjør eksisterende kontrollrutiner for spillsekskapene. Forslaget er følgelig egnet til å forverre/vanskeliggjøre tiltak av kriminalitetsbeskyttende karakter stikk i strid med en ansvarlig spillpolitikk. Det er for øvrig ubegrunnet påstand å indikere at problemer med hvitvasking av penger er større i spillsekskaper med lisens fra EØS enn for norske spill.

Betfair mener også at de skattemessige hensynene ivaretas på best mulig gjennom regulering av spillsekskapenes virksomhet generelt.

Departementets uttalte kontrollbekymringer kan løses gjennom omfattende og effektive reguleringer generelt i bransjen. Betfair innses betydningen av en forutgående prøvning og tillatelse for drift, men kan ikke se at det er grunnlag for å kreve norsk tillatelse. Det kan for eksempel utarbeides regler som pålegger utenlandske spillsekskaper som har virksomhet også rettet mot det norske markedet til å underlegge seg rapporteringsplikt til Lotteritilsynet som forutsetning for driften.

3.2 Pkt 2 – Gjeldende rett for betalingsformidling for pengespill

Med bakgrunn i eksisterende regelverk, finner Betfair det uriktig å betegne forslaget som en "presisering". Det vises herunder til departementets henvisning til uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling om at finansavtaleloven § 14 kan lede til at "betalingsformidlingen ikke er rettsstridig og derfor heller ikke straffbar." Bestemmelsen i finansavtaleloven illustrerer både gjeldende rett og begrensningene i adgangen til å innføre et regelverk som bryter med den generelle kontraheringsplikten som ligger i bestemmelsen.

3.3 Pkt. 3 – Andre lands regulering av betalingsformidling for fjernspill

Betfair har vanskelig for å se at utenlandsk praksis taler til støtte for den foreslåtte reguleringen. Tvert imot er det stor tvil knyttet adgangen til innføring av betalingsformidlingsforbud i Europa for øvrig. Betfair vil i den forbindelse nevne at både Sverige, Danmark og Finland har blitt forelagt grunngitte uttalelser fra EU kommisjonen knyttet til sine respektive spillregimer. Det er for øvrig ikke slik at det er innført betalingsformidlingsforbud i disse landene. Nederland står også i fare for prosesser fra Kommisjonen.

3.4 Pkt. 4 – Nærmere om departementets forslag

Ytterligere belastninger for betalingsformidlere

Forbudet legger ytterligere belastninger på betalingsformidlerne, som må innføre nye kontrolltiltak og rutiner. Kredittkortselskaper, finansieringsinstitusjoner og andre tilbydere av finansielle tjenester driver konsesjonspliktig virksomhet og er allerede underlagt et omfattende regelverk som skal ivareta bl.a. hensyn til hvitvasking og annen kriminell virksomhet mv.

Erfaringer fra utlandet viser at finanssektoren har en rekke innvendinger mot betalingsformidlingsforbud av den karakter som nå foreslås. I USA har bl.a. "The Financial Services Roundtable" nylig uttrykt følgende i sitt brev til myndighetene knyttet til foreslåtte regler¹:

"However, our members continue to be very concerned that even with final adoption of our recommendations below, the rule could impose significant compliance burdens for financial institutions by increasing their role in policing illegal activities, ..."

¹ Se <http://www.fsround.org/> 19. desember 2007.



"The statute and the proposed rule expand the role of financial institutions to police laws that are more appropriate for law enforcement agencies."

I forbindelse med den svenske utredningen av det svenske spillmarkedet i SOU 2006:11 har også den svenske bankforeningen gitt uttrykk for at det er problematisk å behandle betalingsoppdrag til/fra spill-selskaper annerledes enn andre betalingsoppdrag. Det har ikke blitt innført et tilsvarende betalingsforbud i Sverige som det som nå foreslås i Norge.

Praktiserbarhet - utfordringer

Departementet nevner i høringsnotatet at det er *"klar over at det kan være mulig å opprette utenlandske betalingskonti som i praksis kan fungere som spillekonti overfor fjernspilltilbydere, noe som kan vanskeliggjøre tilsynet og håndhevingen med forbudet. For det store flertall av norske spillere antar departementet at opprettelsen av en slik utenlandsk kontrollert betalingskonto i praksis vil innebære en barriere mot fjernspillaktivitet."*

Det er Betfairs oppfatning at departementets holdning fremstår som naiv. I praksis vil det også være flere aktuelle alternative transaksjonsmetoder tilgjengelig (herunder bl.a. "e-wallets"). Allerede i dag er det mulig å manipulere brukerkodesystemer. En stadig ny teknologisk utvikling antas å gjøre omgåelsesmulighetene ytterligere større på sikt. Det er således grunn til å stille spørsmål ved om forslaget får effekt av betydning. Å pålegge banker mv. tyngende plikter i en situasjon der den faktiske virkning fremstår som beskjeden kan ikke være samfunnsøkonomisk.

På et generelt plan ser Betfair ingen forventet reduksjon i omsetningen innen spillindustrien som følge av forslaget. Grunnen er at samarbeidet med internasjonale banker og e-wallets i praksis vil gjøre det meste like enkelt som i dag å opprette en spillkonto og å foreta overføringer. Betfair møter imidlertid et viktig parameter sett i forhold til gjennomføringen av kontroller fordi selskapet neppe lenger vil kunne følge betalingsstrømmen like effektivt. Eksisterende kontrollrutiner vil følgelig svekkes. Paradoksalt nok vil derfor forslaget virke helt mot sin hensikt, i tillegg til at markedet for "e-wallets" vil øke markant. Dette svekker dermed også de norske bankenes posisjon i forhold til internasjonale betalinger ved netthandel.

Gjennom forslaget legges det etter Betfairs oppfatning for øvrig til rette for en forskyvning til mindre ansvarlige aktører uten tillatelse fra EØS-området. Manipulering av brukerkoder osv. er nok særlig utsatt innenfor denne gruppen. Det fremstår derfor uansett ikke på noen måte sannsynlig at det vil finne sted noen nedgang i det totale omfanget av fjernspill som følge av forslaget.

Hensynet til betalingsystemenes effektivitet

Finansinstitusjonene er generelt forpliktet til å behandle betalingsoppfordringer og derigjennom bidra til et effektivt betalingsystem. Betfair kan ikke se at departementet har utredet spørsmålet om forholdet til kontraheringsplikten i finansavtaleloven § 14. Tvert imot viser den refererte lovavdelingsuttalelsen i høringsnotatets pkt. 2 at bestemmelsen kan utgjøre en rettslig hindring for forslaget.

Medvirkeransvaret

Betfair stiller også spørsmål til rekkevidden av medvirkeransvaret som forslaget innebærer. I og med at all betalingsformidling til fjernspill uten norsk tillatelse omfattes, vil medvirkeransvaret kunne gå lenger enn primæransvaret etter pengespilllovgivningen. Dette er det ikke grunnlag for. Betfair oppfatter dette som klart urmelig.

3.5 Pkt. 5 – Internasjonale forpliktelser

Forholdet til reglene om fri flyt i EØS



I motsetning til departementet, oppfatter Betfair forslaget å være i strid med EØS-avtalen. Direkte rammer det både retten til å yte betalingstjenester (reglene om fri flyt av tjenester i EØS-avtalen art. 36) og reglene om fri kapitalbevegelse (EØS-avtalen art. 40). Dette kommer på toppen av at muligheten for fri flyt av grenseoverskridende spilltjenester kan bli ytterligere begrenset.

Hensynene til en sosialt ansvarlig spillpolitikk mv. kan ikke begrunne de tiltak som nå foreslås. En *egnet* spillpolitikk sonderer ikke ut ifra spillsekskapets opprinnelse eller eksistensen av norsk tillatelse eller ikke, men må søkes oppnådd gjennom en sammenhengende og systematisk spillpolitikk. Det er liten tvil om at krav til ansvarlighet er nødvendig, men disse må oppstilles generelt og ikke bare for en del av spillmarkedet. Tiltaket kan ikke anses egnet all den tid alene fjernspill omfattes og bare fjernspill som ikke har norsk spilltillatelse. Ikke minst er eksistensen av tilsvarende spill i Norsk Tippings regi viktig ved vurderingen av sammenhengen i spillpolitikken, herunder innføring av nye spillkonsepter og omfattende markedsføring bl.a. på TV, på plakater og i butikker mv. Det ligger ingen god og systematisk spillpolitikk i forslaget.

Den mer liberale holdningen til norske, godkjente spill taler i seg selv for at forslaget går *unødvendig* langt hva gjelder fjernspillaktører. Ettersom forslaget omfatter alle fjernspill uten norsk tillatelse fremstår det uansett som *uforholdsmessig*. Forskjellen i ansvarlighet mellom utenlandske spilltilbydere er stor. Dette reflekteres ikke i forslaget.

Diskriminerende tiltak

Betfair støtter forøvrig ikke departementets oppfatning av at tiltaket ikke er diskriminerende. Forslaget er nettopp innrettet mot utenlandske spillsekskap, som Betfair og andre. Redegjørelsen i høringsnotatet pkt. 1.2 om fjernspillvirksomhet, samt innholdet i pkt. 1.4 og pkt. 1.5 fokuserer nettopp på utenlandske tilbydere. Det blir derfor ikke riktig å si at norske og utenlandske fjernspilltilbydere er likestilt. I realiteten underlegges norske og utenlandske spillsekskaper ulik regulering ved utenlandske spillsekskap diskrimineres. Dette strider mot EØS-avtalens grunnleggende forbud mot nasjonalbestemt forskjellsbehandling, se EØS-avtalen art. 4.

Det er således Betfairs oppfatning at forslaget ikke kan gjennomføres av norske myndigheter fordi EØS-retten setter skranker for statens handlingsrom.

3.6 Pkt. 6 – Administrative og økonomiske konsekvenser

Betfair registrerer at forslaget avstedkommer utfordringer for finansnæringen så vel som tilsynsmyndigheter, og viser til ovenstående merknader knyttet til de ytterligere belastningene finansnæringen utsettes for.

4. Ansvarlig spillpolitikk og samfunnsansvar – litt om Betfairs virksomhet

Ansvarlig spillpolitikk

Det er Betfairs hovedsynspunkt at en norsk ansvarlig spillpolitikk ikke oppnås gjennom forbud mot tjenesteyting fra enkeltaktører/enkeligrupper, men at det er en grunnleggende forutsetning at den *generelle* spillpolitikken stiller krav til aktørene og konseptene/spilltilbudene som tilbys norske spillere. Dette kan også bidra til å løse spillproblemer relatert til de norske spillene som er gitt tillatelse.

Betfairs virksomhet

Betfair regner seg for å ha en verdensledende spilleplattform. Betfair er handelsnavnet til Betfair Limited Selskapet holder til i Storbritannia og har følgelig bookmakertillatelse i UK. Betfair er underlagt kontroll av the British Gambling Commission. I tillegg til spillelisens fra hjemlandet, har selskapet forøvrig lisens også i Østerrike, Tyskland og Malta innen EU, samt i Australia.



Etablering fant sted i juni 2000, og selskapet har i dag mer enn 1000 ansatte. I praksis er det en form "stock exchange" for odds, som tilbys spillere rundt omkring i verden. Betfair benytter avansert teknologi i sin virksomhet for å sikre korrekt gjennomføring av oddsspillene

Betfair vant i 2003 Queen's Award for Enterprise. En Queen's Award blir gitt, som navnet tilsier, av dronningen på anbefaling av statsministeren etter grundig vurdering av departementet for handel og industri i Storbritannia. Selskapet har også blitt utnevnt til "CBI Company of the year" i 2004 og 2005. Selskapet er underlagt et strengt regulatorisk regime i hjemstaten UK og praktiserer en svært høy sosial standard i sin internasjonale spillvirksomhet. Herunder inngår bl.a. at alene spillere over 18 kan delta og at alle transaksjonsdetaljer registreres med henblikk på å forhindre korrupsjon og annen kriminalitet. Selskapet har forpliktet seg til å fremme ansvarlig gamling for sine kunder, samt å arbeide for bevissthet om spillproblemer. Formålet med Betfairs ansvarlige spillpolitikk er å begrense de negative følgende av spillproblemer samt å fremme ansvarlig gambling. Det er for øvrig også inngått avtaler med en rekke sportsorganisasjoner. Disse går både ut på tilrettelegging for informasjonsflyt og på finansiering av sportslige aktiviteter.

Med vennlig hilsen
Betfair Limited

A handwritten signature in black ink that reads "Mark Davies".

Mark Davies
Managing Director