

Spillselskapet Unibets høringssvar til kulturdepartementet om utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill

Unibet Group plc

"Fawwara Bldgs", Msida Road, Gzira GZR1402, Malta
c/o Camilleri Preziosi, Level 2, Valletta Buildings, South Street, Valletta, Malta
Phone: +356 21 33 35 32, E-mail: info@unibet.com
Company number: C 39017



INNHALDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING.....	4
1.1 FREMTIDEN ER ALLEREDE HER	4
2. UNIBETS SVAR PÅ REGJERINGENS SPØRSMÅL.....	8
2.1 HVILKET NIVÅ FOR ANSVARLIGHET BØR MAN TA SIKTE MOT I EN FREMTIDIG NORSK MODELL FOR SPILLPOLITIKK?.....	8
2.2 HVILKET BESKYTTELSES NIVÅ ER MULIG Å NÅ I EN LISENSORDNING?	9
2.3 HVORDAN KAN FRIVILLIGHETEN SIKRES INNTEKTER UNDER EN LISENSORDNING, SAMMENLIKNET MED DAGENS ENERETTSMODELL HVOR NORSK TIPPINGS OVERSKUDD GÅR DIREKTE TIL FORMÅLENE?	10
2.4 HVILKE TILTAK KAN EN VED EN VIDEREFØRING AV ENERETTSMODELLEN SOM REGULERINGSMODELL GJENNOMFØRE FOR Å SIKRE AT NIVÅET PÅ SPILLEPROBLEMER FORTSATT HOLDES LAVT OG HVOR NORSK TIPPING LYKKES I Å KANALISERE SPILLERE TIL REGULERTE SPILL?	11
2.5 HVORDAN VURDERER UNIBET GJENNOMGRIPENDE ANSVARLIGHETSVERKTØY?	13
2.6 ER DET PRAKTISK MULIG Å INNFØRE SLIKE VERKTØY I EN LISENSORDNING?	13
2.7 VIL EN LISENSMODELL MED GJENNOMGRIPENDE ANSVARLIGHETSVERKTØY SOM BESKREVET AV LOTTERITILSYNET VÆRE ATTRAKTIVT BLANT OPERATØRENE?	14
2.8 HVILKE UTFORDRINGER VURDERER UNIBET VIL OPPSTÅ?	16
2.9 HVORDAN VURDERER UNIBET DENNE PROBLEMSTILLINGEN?	17
2.10 HVORDAN VURDERER UNIBET DEN PRAKTISKE GJENNOMFØRBARHETEN OG ØNSKELIGHETEN AV Å INNFØRE SLIKE TILTAK FOR Å STENGE UREGULERTE AKTØRER UTE FRA DET NORSKE PENGESPILLMARKEDET?	18
2.11 LOTTERITILSYNET SKISSERER TRE ULIKE FORMER FOR BLOKKERING AV NETTSIDER: BLOKKERING AV IP-ADRESSER, BLOKKERING AV DNS-ADRESSER OG DPI-BASERT BLOKKERING. HVORDAN VURDERER UNIBET DISSE ULIKE FORMENE FOR BLOKKERING SOM TILTAK FOR Å BESKYTTE DET NORSKE REGULERTE MARKEDET?	18
3. DET NORSKE SPILLMONOPOLET ER I STRID MED EØS-RETEN.....	19
3.1 MONOPOLET OPPFYLLER IKKE FORMÅLENE SOM ANGIS I LOVBESTEMMELSENE	20
3.2 ØKONOMI KAN IKKE BEGRUNNE FORTSATT MONOPOL	21
3.3 NORSK TIPPINGS AGERING I MARKEDET ER I STRID MED BESTEMMELSENE FORMÅL	22
4. KONKLUSJONER. BEHOV FOR MER UTREDNING FOR Å OPPFYLLE EØS OG EMK	29
5. VEDLEGG	31





1. INNLEDNING

1.1 FREMTIDEN ER ALLEREDE HER

For 20 år siden kjente de færreste til Internett og så sent som i 1997 ble det av enkelte avfeid som en «døgnflue». For 10 år siden kjente de færreste til de uante mulighetene som en smarttelefon innebar. For fem år siden var de fleste av oss fortsatt ganske forsiktige med hva vi delte på Facebook. Facebook regnes nå av ungdommer som arenaen for eldre, «late bloomers», mens de selv opererer på digitale arenaer som forandrer seg hver dag. I 2015 diskuterer vi hvordan en moderne form for bytte- og deleøkonomi endrer forbrukermønster og arbeidsmarkedet fullstendig. En 10-åring ser på deg som om du kommer fra steinalderen når du forteller om et liv uten Internett eller smarttelefoner.

De siste 20 årene har verden endret seg raskere enn noen gang tidligere, på grunn av den teknologiske utviklingen og globaliseringen. Dette vil og må påvirke enhver diskusjon om hvordan man kan og bør regulere markeder og forbrukerrettigheter, ikke minst spillmarkedet.

Det norske spillmonopolet har ikke en fremtid. Monopolet genererte midler til gode formål, det bidro til å sørge for at noen færre utviklet spillproblemer, og det var tidligere relativt enkelt for politikere å utvikle en spillpolitikk. De dagene er over, takket være den stadig pågående digitaliseringen av markedene. Unibet er en del av det markedet, og forstår til fulle de endringene som pågår. Unibet forstår også de hensyn de fleste politikere søker å ivareta når man søker å finne nye måter å regulere markedene på. Ønsket om å sikre en ansvarlig spillpolitikk, bekjempe kriminalitet og samtidig sikre finansiering av gode formål, er naturlige. Disse ble sist synliggjort på Stortingets familie- og kulturkomités åpne høring om et representantforslag i september i år. Unibet forstår disse hensynene, men mener debatten preges av at flere ikke skjønner hvordan markedene fungerer, og vil virke fremover. I tillegg mangler svært mange kunnskap om hvordan aktører som Unibet faktisk har en aktiv og engasjert politikk for ansvarlig spill.¹

Bak alle honnørordene om hvordan Norsk Tipping tilsynelatende sikrer disse hensynene, er virkeligheten en annen. Spillmonopolet evner ikke å kanalisere spillere til sine nettspill slik man påstår. Spillmonopolet driver derimot en markedsføring som er svært aggressiv, og med skjult markedsføring til en verdi av rundt en halv milliarder kroner, som aldri fremkommer i offisielle reklamestatistikker og regnskaper. I tillegg ligger ikke spillmonopolet i front, på verken ansvarlighet eller kriminalitetsbekjempelse. Unibet ønsker en debatt om spillpolitikk basert på fakta og kunnskap fremfor myter og fordommer.

Utgangspunktet for regjeringens høringsbrev er imidlertid preget av at kunnskapsgrunnlaget som utgjør bakgrunnen for spørsmålene i dette, er ufullstendig. Og utelukkende basert på en svak, teoretisk tilnærming til spillpolitikken. Basert på disse mangelfulle premissene, legges det i

¹ Dokument 8:102 S (2014–2015)

spørsmålsstillingen til grunn at spillmonopolet fungerer og ivaretar de politiske målene som er satt, og derfor skal bestå. Videre hevdes det at disse er forenlige med henholdsvis EØS-avtalen og EMK. Norge er som konvensjonspart forpliktet til selv å påse at norsk rett er i pakt med EMK. Høringsnotatet og de underliggende utredningene viser at Norge ikke oppfyller denne forpliktelsen. Dette fordrer derfor ytterligere utredning.

Unibet takker på bakgrunn av dette den norske Regjeringen, for muligheten til å gjøre vårt syn gjeldende ved utformingen av den nye Stortingsmeldingen om spillpolitikk. Vi søker i dette høringssvaret å besvare Regjeringens spørsmål best mulig i kapittel 2, på tross av de fundamentale manglene vi mener ligger til grunn for disse. Disse svakhetene kommenteres under hvert enkelt spørsmål.

Unibet registrerer at den norske regjeringen ikke legger opp til en diskusjon om EU-/EØS-relaterte spørsmål. Likefullt må dette vurderes nærmere i et rettslig perspektiv. Det nåværende, statlige monopolet innebærer en begrensning til å etablere seg etter artikkel 31/36 i EØS-avtalen. Vi gjør rede for Unibets syn på dette i kapittel 3.

Videre har advokatfirmaet Elden, på vegne av Unibet, utredet de juridiske implikasjonene knyttet til de krav og begrensninger som kan utledes av Den europeiske Menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8, om retten til privatliv, og artikkel 10 ytringsfrihet, jfr. vedlegg 1 . Konklusjonene i denne utredningen er meget klare på at rapportgrunnlaget for høringsbrevet tar utgangspunkt i flere, mulige konvensjonsbrudd.

Unibet legger til grunn at følgende hovedhensyn bør legges til grunn for en ny norsk spillpolitikk:

- 1) Høyest mulig beskyttelse av spillere
- 2) Ansvarlighet som grunnforutsetning
- 3) Effektiv kriminalitetsbekjempelse
- 4) Høy kanaliseringsgrad til regulerte aktører
- 5) En regulering av spillmarkedet basert på EU-lovgivning
- 6) En regulering som sikrer retten til privatliv og ytringsfrihet



Unibet er en pionær innen ansvarlig spill, forbrukervern og kriminalitetsforebygging. Vi opererer i pakt med internasjonale rammeverk, og står overhodet ikke tilbake for Norsk Tippings tiltak. Snarere tvert imot.

Forbrukerbeskyttelse er dypt forankret i Unibets bedriftskultur. Ansvarlighetstiltak er innebygd i vår virksomhet på flere nivåer. Vi er forpliktet av de ansvarlighetstiltakene som følger av å være medlem i European Gaming and Betting Association («EGBA»). Disse er så avanserte at det foreligger lite behov for å justere virksomheten for å oppfylle kravene i en eventuell fremtidig norsk lisens.

Unibet matcher derfor ethvert tiltak for å sikre ansvarlighet, som eksempelvis Norsk Tipping tilbyr nå - og for fremtiden. Som en pionér innen ansvarlighet er vi av den oppfatning at Unibet, sammen med norske myndigheter, kan spille en nøkkelrolle for å oppfylle disse seks grunnhensynene for et velregulert spillmarked.

Norge bør derfor finne en måte å regulere markedene på, som sikrer at spillere velger å bruke aktører som setter ansvarlig spill først, og som sammen med norske myndigheter bidrar til å bekjempe kriminalitet effektivt. Unibet har erfaring på tvers av landegrensene som Norge kan tjene på. Internettrelatert kriminalitet skjer på tvers av grenser. For å bekjempe dette effektivt forutsetter det kunnskap om e-handel på tvers av disse. Unibet er bedre forberedt enn de fleste, og ønsker å dele vår kunnskap og ekspertise med norske myndigheter.

Unibets høringsuttalelse tar utgangspunkt i Kulturdepartementets høringsbrev datert 8. juni 2015. Her ber Regjeringen om innspill og kommentarer til konklusjonene i følgende to rapporter:

- 1) Rambøll Management Consultings rapport *Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill*, datert 15. januar 2015, samt tilleggsrapporten datert 23. juni 2015.²
- 2) Lotteritilsynets rapport *Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet*, datert 15. mai, samt tilleggsrapporten datert 5. juni 2015.

I tillegg kommenterer vi innholdet i rapporten *Grenselause pengespel – krev ny teknologi ny regulering?* (Hamar-rapporten). Denne ble overlevert statsråd Widvey 8. desember 2014.

Unibet anfører følgende hovedmomenter til disse rapportene:

- 1) Rambøll bommet fullstendig i sine beregninger av antallet nordmenn som spiller uregulert. Dette ble til dels også erkjent av Rambøll selv i tilleggsrapporten. Også de justerte tallene er lite adekvate og urealistiske. Dette gjør igjen at Lotteritilsynets konklusjoner bygger på et sviktende grunnlag.
- 2) Tiltakene i høringsnotatet knyttet til å begrense spill er ikke utredet tilstrekkelig, sett i lys av Grunnlovens § 100 og 102 om ytringsfrihet og retten til privatliv, jfr. artikkel 10 og 8 i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Det vises til egen utredning fra advokatfirmaet Elden.
- 3) Markedføringsforbud, betalingsforbud, pålegg om blokkering og kriminalisering av spillere er med dette som bakteppe høyst sannsynlig i strid med EMK og Grunnloven. Tredjepartseksklusjon og gjennomgripende ansvarlighetsverktøy likeså.

² https://www.regjeringen.no/contentassets/517d3ed729044bc08b5e461e4ce70c63/rambolls-tilleggsrapport_oppdaterede-beregninger-mulige-okonomiske-konsekvenser-av-en-evt-omregulering-av-pengespillmarkedet.pdf

- 4) Det eneste Rambøll-rapporten klargjør er at et fungerende og effektivt håndhevet lisenssystem med en høy kanaliseringsgrad, kan bidra til styrket forbrukerbeskyttelse enn dagens system.
- 5) Et velfungerende lisensregime med en høy kanaliseringsgrad, gjør at spillere med fare for å utvikle spillavhengighet, kan bli identifisert raskere. Dette er totalt oversett av Lotteritilsynet og Rambøll.
- 6) Lotteritilsynet har ikke evaluert ulike spilloperatørers tiltak og policy for å sikre ansvarlig spill. Norsk Tipping antas uten videre begrunnelse å være best uten at andre aktørers praksis og tiltak sammenholdes med dennes.
- 7) Internasjonale spilloperatører har en betydelig markedsandel i Norge. Dette er en utvikling som vil fortsette, som vil redusere fremtidige inntekter til gode formål, og gjør at norske myndigheter mister muligheter til å regulere for fremtiden.
- 8) Finansieringsbehovene hos idrett og frivillig sektor kan sikres bedre med en lisensordning, jf. konklusjonene i Menon-rapporten³.
- 9) Mulighetene for lisensierte spilloperatører til å sponse og støtte idrett og frivillighet overses fullstendig av Lotteritilsynet og Rambøll.
- 10) Blokkering av spilloperatører er umulig. Regjeringen burde fokusere på å etablere en fungerende lisensordning og samarbeide med aktører med fokus på ansvarlighet.
- 11) Håndheving av eventuelle betalingsrestriksjoner forutsetter at Norge har jurisdiksjon over betalingssystemer i andre land. Dette er illusorisk å tro vil kunne skje.
- 12) Det norske spillmonopolet er i strid med EØS-retten.
- 13) Norsk Tipping får gjennomføre skjult markedsføring for ca. 500 millioner årlig, og samlede markedsføringstiltak på ca. 1 milliard i året. Trolig i strid med den såkalte «hykleritesten» etter EU-domstolens praksis.
- 14) Ved å opprettholde monopolet, samtidig som man lar Norsk Tipping handle mot de politiske målene for spillpolitikken, risikerer den norske regjeringen igjen å bli sett i kortene av EFTAs overvåkningsorgan. Den eneste muligheten til virkelig å fremme kriminalitetsforebygging og forbrukervern på, er derfor å regulere det norske spillmarkedet på nytt.
- 15) I stedet for å fatte avgjørelser basert på teoretiske modeller, slik Lotteritilsynet gjør i sine modeller 2A and 2B, inviterer Unibet Regjeringen til å gjøre seg kjent med faktiske industristandarder og bruke dem som referansepunkt for utviklingen av ny politikk.

³ <http://menon.no/upload/2015/05/07/samfunnsokonomisk-analyse-av-pengespill-endelig.pdf>



2. UNIBETS SVAR PÅ REGJERINGENS SPØRSMÅL

2.1 HVILKET NIVÅ FOR ANSVARLIGHET BØR MAN TA SIKTE MOT I EN FREMTIDIG NORSK MODELL FOR SPILLPOLITIKK?

En fremtidig norsk spillpolitikk bør sørge for en høyest mulig grad av ansvarlighet. Nedenfor vil vi dokumentere at dette kun kan oppnås med å regulere markedene på nytt, og at spillere gis mulighet til å spille innenfor en lisensordning hos aktører som har ansvarlighet som hovedfokus. Dette kan kun skje ved at flere aktører kan samordne sine ansvarlighetstiltak og lære av hverandre.

Ifølge Lotteritilsynet medfører spillmonopolet færre negative sosiale konsekvenser og mindre kriminalitet enn med et lisenssystem. Dette forutsetter imidlertid at et spillmonopol er eneste alternative tilgjengelig, og at norske myndigheter lykkes med å stenge andre operatører ute.⁴

Lotteritilsynet legger til grunn to teoretiske alternative modeller for dette synet, utledet fra den danske modellen.⁵ Dette bygger igjen på feilaktige forutsetninger om antallet spillere som i dag spiller uregulert.

Lotteritilsynet har oversett at flere internasjonale spilloperatører har utviklet sofistikerte virkemidler for å sikre ansvarlig spill. Dette er en grov undervurdering av både engasjement og tiltak hos eksempelvis Unibet. Unibet og operatører som er medlem av European Gaming and Betting Association (EGBA) har implementert de mest avanserte ansvarlighetsverktøyene som er tilgjengelige.

Lotteritilsynet erkjenner at et lisenssystem vil være bedre hvis man ikke greier å håndheve en politikk som sikrer kanalisering til spillmonopolet.⁶ Vi legger til grunn at en lisensordning med klare krav til ansvarlighet sikrer *bedre beskyttelse, mer ansvarlighet og mer effektiv bekjempelse av kriminalitet*.

Indirekte er altså Lotteritilsynets konklusjon at et lisenssystem er *bedre* enn et spillmonopol for norske forbrukere.

I relasjon til dette, vil Unibet derfor anføre at den beste beskyttelsen av spillerne skjer via en lisensordning som sikrer høy kanalisering til spillaktører som gis lisens på klare, like vilkår.

⁴ Lotteritilsynets rapport, side 72

⁵ Lotteritilsynets rapport, side 49-50 ; Lotteritilsynets svar, side 3-5

⁶ Lotteritilsynets rapport, side 72

Menon-rapporten viser at halvparten av spill som skjer online skjer via uregulerte aktører.⁷ Norske myndigheter har derfor liten kontroll over markedet. Dette skaper liten grad av beskyttelse av spillerne, hindrer effektiv kriminalitetsbekjempelse og står altså direkte i motstrid til formålene for norsk spillpolitikk.

Dette er bakgrunnen for at stadig flere land regulerer markedene på nytt. De eneste landene som ikke har signalisert dette er Luxemburg, Østerrike, Slovakia, Finland og Norge. På statsrådsnivå har også Sverige signalisert at re-regulering vil skje.⁸

2.2 HVILKET BESKYTTELSESnivå ER MULIG Å NÅ I EN LISENSORDNING?

Lotteritilsynet bruker feilaktig Danmark som eneste, og teoretisk anlagte, sammenlikningsgrunnlag. Det ser ut til at Lotteritilsynet automatisk legger til grunn at Norsk Tipping er ledende innen ansvarlighet. Dette gjøres imidlertid uten at det er foretatt noen som helst konkret evaluering av de ansvarlighetstiltak som andre aktører gjennomfører.

Beskyttelsesnivået kan være *høyere* i en lisensordning enn i et spillmonopol. Dette fordi en lisensordning dekker større deler av markedet. I tillegg kan ansvarlighetsverktøy og tiltak bli koordinert bedre ved eksempelvis nasjonale portaler for utestengelse etc. Spilloperatører kan også dele erfaringer for hva som er beste praksis for ansvarlighet, noe disse allerede har lang erfaring med. Disse erfaringene kan således deles med myndighetene. I sum er altså vår dokumenterte påstand igjen at et lisenssystem sikrer mer, ikke mindre ansvarlighet. Så sent som i 2014 introduserte man i Hamar-rapporten ideen om pliktig registrering. Dette er bare ett eksempel på at monopolet overhodet ikke er raske og innovative hva angår å finne tiltak for å sikre bedre beskyttelse av spillere, eller å hindre kriminalitet. Flere operatører har en lang historie med å finne denne type tiltak *før* Norsk Tipping.

Når man er lisensiert i et land som er medlem av EU, innebærer det at man praktiserer obligatoriske «kjenn din kunde»-prosedyrer for å hindre hvitvasking og online-kriminalitet. Det er ingen grunn til å anta at monopolet beskytter norske kunder bedre enn private operatører. Flere av de private operatørene ligger lenger fremme og vil kunne gi norske myndigheter nyttig informasjon basert på deres kunnskap og erfaring.

Lotteritilsynet og Rambøll overser dette fullstendig. De overser også at kanalisering til lisensierte operatører innebærer at problemspillere blir raskere identifisert.

⁷ Menon-rapporten, side 3

⁸ <http://www.altinget.se/artikel/ny-spelmarknad-paa-plats-om-tre-aar>

2.3 HVORDAN KAN FRIVILLIGHETEN SIKRES INNTEKTER UNDER EN LISENSORDNING, SAMMENLIKNET MED DAGENS ENERETTSMODELL HVOR NORSK TIPPINGS OVERSKUDD GÅR DIREKTE TIL FORMÅLENE?

En lisensmodell vil generere mer midler til gode formål enn spillmonopolet totalt sett. Samtidig er det viktig å understreke at spillpolitikken, i følge EU-retten, ikke kan bygge på at økonomiske hensyn er den reelle grunnen til at man beholder en enerettsmodell, se kapittel 3.

Basert på erfaringer fra andre re-regulerte markeder innebærer ikke et lisens-regime nødvendigvis reduserte inntekter sammenliknet med i et monopol, jf. studier fra EGBA.⁹ Det er viktig å legge til grunn at lisens-operatører vil kunne bringe inn betydelige sponsorer som kan styrke idrett og frivillig sektor og også bidra til betydelige investeringer i media. Rambøll la til grunn fullstendig urealistiske tall da de la frem sin rapport og overså det siste poenget. Disse tallene ble justert noe, men er fortsatt urealistiske. Dessverre bygger Lotteritilsynet sine konklusjoner på disse svakt forankrede antagelsene. Med Menon-rapporten dokumenterte Unibet at man hadde gjort grove regnefeil. Ifølge denne utgjør omsetningen på uregulert online-spill 2,5 milliarder, ikke 1,2 milliarder. Dette utgjør 55 prosent av totalmarkedet.¹⁰

Menon-rapporten tar med i beregningene den europeiske re-reguleringstrenden, og klargjør at den danske modellen i mindre grad har fungert grunnet *ugunstige skattevilkår*. Dette har gjort det lite attraktivt for operatører å gå inn i det danske lisenssystemet. Menon-rapporten er også klar på at lite effektiv håndhevelse av enerettsmodellen har gjort at utenlandske operatører har entret det norske markedet. Dette synliggjør at muligheten til statlig kontroll og beskyttelse av spillere i realiteten er lav. Og dette er trend som vil tilta i styrke.

Skattenivå har direkte betydning for hvor attraktiv en lisensmodell vil være for aktuelle operatører og derigjennom kanalisering til regulerte spillalternativer. En fornuftig og balansert skattlegging av nettoomsetningen har betydning for spillernes betalingsvilje, vil kunne tiltrekke operatører og sikre kanalisering til regulerte spill.¹¹

Lotteritilsynet tar videre som nevnt kun utgangspunkt i en teoretisk diskusjon om den danske modellen som grunnlag for sine konklusjoner. Det er grunnleggende viktig å huske at den danske modellen ikke er sammenliknbar, da Danske Spil etter re-reguleringen gjorde en forretningsmessig avgjørelse om å fokusere sterkt på utviklingen av et konkurrerende odds-produkt knyttet til idrettsarrangement, på bekostning av markedsføring av lotterier. Dette innebar

⁹ http://www.egba.eu/media/FACTSHEET_SPORTSFUNDING.pdf, se også Asser Institute study on Sport's Organisers Rights in the European Union http://www.asser.nl/media/2624/final-report_sor-2014.pdf

¹⁰ Menon-rapporten, side 3

¹¹ Menon-rapporten, side 46

reduuerte inntekter fra lotterier, som igjen reduserte inntektene til gode formål. Reduksjonen var imidlertid ikke stor.¹²

Dette er viktig å ha som bakteppe når man lytter til enkelte påstander som fremkommer i den offentlige debatten knyttet til effektene av den danske re-reguleringen fra aktører som forsvare den norske enerettsmodellen. Erfaringer viser at det ved re-regulering skjer liten grad av «kannibalisering».

Erfaringen viser videre at tidligere monopol forblir på markedet og tilbyr eksempelvis lotterier. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at det må legges opp til en ikke-diskriminerende konkurransepolitikk når dette skjer.¹³

Rettferdige konkurransevilkår og skatteregime er det mest vesentlige å være oppmerksom på hvis man skal legge til rette for et vellykket lisensregime. **Ansvarlighetsverktøy** og **ansvarlighetstiltak** er som vi tidligere har beskrevet allerede implementert i eksempelvis Unibets forretningsmodell, allerede før en lisensordning er innført i Norge.

I henhold til EU-retten skal forøvrig finansielle implikasjoner relatert til re-regulering ikke være avgjørende når man vurderer re-regulering, se nedenfor i kapittel 3 om forholdet til EU/EØS-retten.

2.4 HVIKE TILTAK KAN EN VED EN VIDEREFØRING AV ENERETTSMODELLEN SOM REGULERINGSMODELL GJENNOMFØRE FOR Å SIKRE AT NIVÅET PÅ SPILLEPROBLEMER FORTSATT HOLDES LAVT OG HVOR NORSK TIPPING LYKKES I Å KANALISERE SPILLERE TIL REGULERTE SPILL?

Det er umulig for norske myndigheter å kanalisere spillere kun til Norsk Tippings tilbud. Norske forbrukere har allerede funnet frem til internasjonale spilloperatører. Som dokumentert, mislyktes Rambøll fullstendig i sine beregninger av antallet som spiller uregulert.

Det eneste Rambøll-rapporten klargjør, er at et fungerende og effektivt håndhevet lisenssystem med en høy kanaliseringsgrad kan bidra til styrket forbrukerbeskyttelse enn dagens system. Menon-rapporten viser hvordan internasjonale operatører har en betydelig markedsandel i Norge. Det er sannsynlig at dette er en trend som vil vedvare. Norske myndigheter har ingen kontroll over disse, og får heller ingen glede av omsetningen via skattelegging.

Norge har på ulike, og lite adekvate, vis søkt å regulere markedene. Norske myndigheter har imidlertid selv erkjent at flere av tiltakene som vurderes ikke er effektive, all den tid de forutsetter

¹² Presentasjon holdt av styreleder Morten Ronde i den Danske bransjeorganisasjonen DOGA, på seminaret «Gaming in Holland» i 2015.

¹³ Se eks. France Décision n° 14-D-04 du 25 février 2014 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur des paris hippiques en ligne and in Belgium 22 September 2015 n° BMA-2015-p/K-27-AUD, link : http://economie.fgov.be/fr/binaries/20150923_ComPresse_15_ABC_tcm326-272707.pdf

jurisdiksjon i andre land, knyttet til reklame eller betalingstjenester hvor slike reguleringer ikke eksisterer. Internett kjenner ikke landegrenser og denne type tiltak møter ikke realitetene i et moderne informasjonssamfunn. Det norske markedet er i stadig vekst. Nettkasino og sportsodds utgjør den største grunnen til økningen. Markedet går gjennom en klar digitaliseringstrend og landbaserte tilbud står på stedet hvil.¹⁴ I klartekst betyr dette at kanaliseringsgraden, forutsatt et fortsatt monopol, trolig går ytterligere ned fremover. Markedene for uregulerte spill øker mens markedsandelene for et monopol reduseres.

Hamar-rapporten fra desember 2014 viste meget tydelig en defensiv og lite realistisk tilnærming til hvordan markedene fungerer - faktisk og rettslig.¹⁵ I følge Art.4 i EUs direktiv om audiovisuelle tjenester (AMT-direktivet) skal TV-reklame forholde seg til gjeldende lovgivning i den staten kringkasting skjer fra. Dette skjer vanligvis fra Storbritannia. Det ble nylig klargjort at de britiske kringkasterne viser til sendelandsprinsippet, som gjør at reklamen som sendes kun behøver å være lovlig i avsenderlandet.¹⁶

EU-medlemmet Sverige har gjennom fire år forsøkt å bruke mekanismene i AMT-direktivet til å hindre alkoholreklame. Uten å lykkes. Det må bevises at kanalene ble etablert i utlandet for å omgå konkrete norske regler. Det er ikke nok å bevises at de vil omgå et strengere reguleringsnivå. TV3 etablerte seg i Storbritannia tidlig på 1980-tallet, lenge før man begynte med reklame for pengespill. Det er svært problematisk å bevises en slik intensjon om omgåelse. Sverige har nå nedsatt utvalg som skal utrede og vurdere trendene og forberede ny lovgivning.^{17 18} Situasjonen i Sverige er sammenliknbar med Norge.¹⁹

Den norske regjeringen innrømmet så sent som i 2012 at betalingsforbudet ikke var effektivt. Nordmenn benytter uregulerte tilbud i stort omfang allerede. Håndheving av monopolet via AMT-direktivet vil ikke lykkes. Og som den vedlagte utredningen fra advokatfirmaet Elden viser, så er tiltakene i høringsnotatet knyttet til å begrense spill ikke utredet tilstrekkelig sett i lys av verken Grunnloven eller EMK.²⁰ Markedsføringsforbud, betalingsforbud, pålegg om blokkering og kriminalisering av spillere er med sannsynlighet i strid med EMK. Tredjepartseksklusjon og gjennomgripende ansvarlighetsverktøy likeså.

Den eneste holdbare løsningen praktisk og rettslig for å bekjempe kriminalitet og sikre ansvarlighet, er derfor å regulere norsk spillpolitikk på nytt, i form av en lisensordning.

¹⁴ Menon-rapporten, side 17 og 21

¹⁵ Hamar-rapporten, side 65

¹⁶ <http://www.dn.no/etterBors/2015/11/26/1354/Spillselskap/fr-fortsette-med-spillreklame-p-tv>

¹⁷ <http://www.dn.se/debatt/licenssystem-ska-ge-sverige-kontroll-over-spelmarknaden/>

¹⁸ <http://www.aftonbladet.se/sportbladet/trav365/article20943297.ab>

¹⁹ <http://www.klassekampen.no/article/20151021/ARTICLE/151029994>

²⁰ Vedlegg 1, side 21-22

2.5 HVORDAN VURDERER UNIBET GJENNOMGRIPENDE ANSVARLIGHETSVERKTØY?

Dette må utredes langt nøyere av den norske regjering da denne type tiltak kan være i strid med EMK. Samtidig viser vi igjen til at Unibet er en pioner i utvikle en spillpolitikk hvor ansvarlighet, beskyttelse av forbrukeren og effektiv bekjempelse av kriminalitet står i første rekke. Som medlem av EGBA er Unibet forpliktet til å følge EGBA sine standarder for ansvarlig spill. Disse ble revidert i 2011.

Remote Responsible Gambling Standards ble vedtatt in den europeiske komiteen for standardisering (CWA 16259: 2011 – 'Responsible Remote Gambling Measures'). Dette ble videre verifisert av det uavhengige og London-baserte akkrediteringsbyrået eCOGRA som vurderer beskyttelsesnivå av spillere.²¹

Unibet, lik alle medlemmer av EGBA, baserer sin virksomhet på avtalen som sikrer ansvarlighetstiltak knyttet til online-gambling (CWA 16259: 2011). Dette er en svært sentral tiltakspakke for beskyttelse av online-spillere innenfor EU-området. Denne avtalen består av 134 implementeringstiltak som har til hensikt å nå følgende 9 politiske mål:

- 1) Beskyttelse av sårbare forbrukere
- 2) Beskyttelse av mindreårige
- 3) Bekjempelse av bedragersk og kriminell adferd
- 4) Beskyttelse av forbrukers privatliv og sikring av informasjon
- 5) Umiddelbar og nøyaktig kundebetaling
- 6) Rettferdig spill
- 7) Ansvarlig markedsføring
- 8) Forpliktelse til kundetilfredshet og support
- 9) Sikkert, trygt og pålitelig operasjonelt miljø.²²



Avtalen er et offentlig tilgjengelig dokument.²³ I stedet for å fatte avgjørelser basert på teoretiske modeller, slik Lotteritilsynet gjør i sine modeller 2A and 2B, inviterer Unibet regjeringen til å gjøre seg kjent med hva vi faktisk gjør av ansvarlighetsarbeid basert på etablerte bransjestandarder og bruke dem som referansepunkt for utviklingen av ny politikk.

2.6 ER DET PRAKTISK MULIG Å INNFRØRE SLIKE VERKTØY I EN LISENSORDNING?

Svaret er klart ja, men igjen påpekes det at denne type spørsmål må utredes nærmere sett i lys av EMKs bestemmelser, jf. Eldens utredning. Ansvarlighetstiltak er en integrert del av et velfungerende lisensregime, uavhengig av jurisdiksjon. For igjen å være tydelige; Lotteritilsynet har oversett at flere internasjonale spilloperatører har utviklet sofistikerte virkemidler for å sikre ansvarlig spill. Dette er en grov undervurdering av både engasjement og tiltak hos eksempelvis

²¹ <http://www.ecogra.org/>

²² <http://www.egba.eu/responsability/cen/>

²³ http://www.eesc.europa.eu/self-and-coregulation/documents/codes/private/143%20MARKT%202011%20CEN%20Responsible%20Remote%20Gambling%20Measures_Workshop%20Agreement_final_16259-2011.pdf

Unibet. Unibet og operatører som er medlem av European Gaming and Betting Association har implementert de mest avanserte ansvarlighetsverktøyene som er tilgjengelig.

Beskyttelsesnivået kan være høyere i en lisensordning enn i et spillmonopol. Dette fordi en lisensordning dekker større deler av markedet. I tillegg kan ansvarlighetsverktøy og tiltak bli koordinert bedre ved eksempelvis nasjonale portaler for utestengelse etc. Spilloperatører kan også dele erfaringer for hva som er beste praksis for ansvarlighet noe disse allerede har lang erfaring med. En internasjonal spilloperatør som Unibet har erfaring på tvers av landegrenser. Derfor har Unibet oppdatert ekspertise om hva som fungerer av ansvarlighetstiltak på individnivå og systemnivå. Disse erfaringene kan således deles med myndighetene.

Internettrelatert kriminalitet på tvers av grenser. For å bekjempe dette effektivt forutsetter det kunnskap om handel på tvers av landegrenser. Unibet er bedre forberedt enn de fleste og ønsker å dele vår kunnskap og ekspertise med norske myndigheter.

Videre er Unibet medlem av European Sports Betting Integrity Association (ESSA). Alle medlemmer er forpliktet til å sikre sofistikerte internkontrollsystemer tilknyttet til de lisensene og lovene de opererer i henhold til. Dette stiller klare krav til å dokumentere «hvem som spiller på hva» og å sikre dokumentasjon på gjennomførte transaksjoner. Dette skaper et tydelig digitalt fingeravtrykk som igjen kan være grunnlag for revisjon. ESSA har etablert et varslingsystem basert på input fra medlemmene for å detektere mistenkelige transaksjoner basert på interne kontrollsystemer.²⁴

Fremfor å se på private operatører som et problem som man ikke samarbeider med, burde norske myndigheter se mulighetene som ligger i dette. Dette forutsetter etablering av et lisenssystem.

I sum er altså vår dokumenterte påstand at et lisenssystem kan sikre mer ansvarlighet, ikke mindre. Og det sikrer bedre bekjempelse av kriminalitet. Forutsatt at norske myndigheter utreder spørsmålet skikkelig sett i lys av de kravene EMK oppstiller.

2.7 VIL EN LISENSMODELL MED GJENNOMGRIPENDE ANSVARLIGHETSVERKTØY SOM BESKREVET AV LOTTERITILSYNET VÆRE ATTRAKTIVT BLANT OPERATØRENE?

Igjen påpekes at bakgrunnsarbeidet til Lotteritilsynet er for svakt. For det første gjelder dette hva aktuelle ansvarlighetstiltak angår. Beskyttelsesnivået kan være høyere i en lisensordning enn i et spillmonopol. For det andre har Lotteritilsynet ikke vurdert forholdet til Grunnloven og EMKs bestemmelser om privatliv og ytringsfrihet på en tilfredsstillende måte, jf. advokatfirmaet Eldens utredning side 3.

²⁴ <http://www.eu-ssa.org/>

Det er viktig å påpeke at ansvarlighetstiltak er en integrert del av et velfungerende lisensregime, uavhengig av jurisdiksjon. Lotteritilsynet har oversett at flere internasjonale spilloperatører har utviklet sofistikerte virkemidler for å sikre ansvarlig spill. Dette oppfattes som en undervurdering av både engasjement og tiltak hos eksempelvis Unibet. Unibet og operatører som er medlem av EGBA har implementert de mest avanserte ansvarlighetsverktøyene som er tilgjengelig. Lotteritilsynet har ikke evaluert ulike spilloperatørers tiltak og policy for å sikre ansvarlig spill. Norsk Tipping antas uten videre begrunnelse å være best. Dette uten at andre aktørers praksis og tiltak sammenholdes med Norsk Tippings. Unibet er en pioner når det gjelder å utvikle en spillpolitikk hvor ansvarlighet, beskyttelse av konsumentene og effektiv bekjempelse av kriminalitet står i første rekke.

Unibet matcher ethvert tiltak for å sikre ansvarlighet som eksempelvis Norsk Tipping tilbyr nå og for fremtiden. Vi er av den oppfatning at Unibet sammen med norske myndigheter kan spille en nøkkelrolle for å oppfylle viktige hensyn som ønskes realisert for et fremtidig spillmarked.

Unibet er overbevist om at allerede implementerte ansvarlighetstiltak basert på EGBA-standarder er så avansertes at det foreligger lite å justere knyttet til en eventuell norsk lisensordning.

Disse tiltakene inkluderer:

- ☼ Å sikre at barn ikke får tilgang til nettsider med spill
- ☼ Å etablere advarselsrutiner om skadevirkninger av ukontrollert spill
- ☼ Tilbud om rådgivning for å sikre ansvarlig spill
- ☼ Å sikre mulighet for kunder til å reservere seg
- ☼ Å tilby minst én klar link til webside for organisasjoner som jobber mot problemspill

I tillegg til en rekke enkelttiltak på individnivå, har mange operatører utviklet avansert programvare som avdekker problemspill, og sikrer at man kan kontakte kunden proaktivt før de utvikler et spilleproblem.

Hva angår Norsk Tippings tapsbegrensningstiltak så kan det ved første øyekast synes som et godt tiltak for å beskytte enkeltspillere, jf. Lotteritilsynets beskrivelser.²⁵ I praksis innebærer imidlertid dette ofte at problemspillere heller går direkte videre til uregulerte aktører. Dette innebærer at Norsk Tipping rent faktisk ikke behøver å dedikere så mye tid til problemspillere som man kanskje skulle tro. Vi antar at det vil være mer fornuftig å legge til grunn **frivillige begrensninger på summen** den enkelte spiller kan satse, fremfor tapsbegrensninger, da dette relaterer seg mer til den enkeltes økonomi.

²⁵ Lotteritilsynets rapport, side 50

Når Lotteritilsynet med sin teoretiske tilnærming tar utgangspunkt i modell 2A og 2B,²⁶ så mener Unibet at dette i realiteten legger opp til at problemspillere skal bli håndtert av andre enn Norsk Tipping. Dermed underminerer Lotteritilsynet de hensynene man sier å være opptatt av. Og igjen; Lotteritilsynet overser det faktum at et lisenssystem med høy grad av kanalisering og langt bedre håndtering av problemspillere er mulig.

Lotteritilsynets forslag²⁷ om å la en *tredjepart* få adgang til stenge en kundekonto vil videre kunne virke kontraproduktivt da dette høyst sannsynlig vil kanalisere spilleren videre til uregulerte spill. Utredningen fra advokatfirmaet Elden viser at et slikt tiltak vil kunne være i strid med retten til privatliv etter EMKS artikkel 8 og Grunnlovens bestemmelser.²⁸

I tillegg til ansvarlighetstiltakene som illustreres i modellene, så finnes det en lang rekke andre ansvarlighetstiltak som kan bli implementert. Avansert programvare som detekterer problemspill og en dedikert og godt opplært kundeservice nevner vi spesielt. Dette muliggjør å håndtere problemspill profesjonelt og tilpasset den enkelte spiller.

Alle medlemmer av EGBA har lang erfaring med å implementere slike tiltak og stiller gjerne sin ekspertise og erfaring til disposisjon for norske myndigheter.

2.8 HVILKE UTFORDRINGER VURDERER UNIBET VIL OPPSTÅ?

Erfaringer viser at det først og fremst er skattestruktur som skaper utfordringer for en lisensmodell. Ansvarlighetstiltak gjør det ikke på samme måte. Spørsmålet tar igjen utgangspunkt i en rapport som er svakt fundert og det vises til begrunnelser gitt tidligere.

Unibet er overbevist om at de ansvarlighetstiltak som medlemmer av EGBA allerede har implementert er så avanserte at det trengs få justeringer for å kunne forholde seg til en potensiell norsk lisens.

Det er svært viktig å være oppmerksom på at de konkurranserettslige sidene ved et lisenssystem er klarlagt ved en lisensmodell. Gjenværende statlige spillselskaper bør ikke under noen omstendigheter gis særfordeler. Derfor bør konkurransemyndighetene være engasjert i reguleringsprosessen fra første stund. Menon-rapporten er klar på at det ikke er ansvarlighetstiltak som er utfordringen ved etableringen av et lisenssystem, men like konkurransevilkår.

²⁶ Lotteritilsynets rapport, side 49

²⁷ Tabell i Lotteritilsynets rapport side 50

²⁸ Vedlegg 1 side 26.

Re-regulering innebærer en mulighet for et spillselskap til å få en større markedsandel og øke synligheten av deres merkevare gjennom markedsføring. Dette vil også kunne medføre lavere transaksjonskostnader fordi lisensierte operatører kan unngå å bruke tredjeparter.

En lisensordning innebærer bedre muligheter for å forebygge bedrageri grunnet bedre «kjenn din kunde»-prosesser. Da bedrageri medfører enorme kostnader for operatørene, deler alle operatørene Norsk Tippings interesse av og metoder for å bekjempe dette.^{29 30}

Datasikkerhet og personvern bør vurderes meget nøye ved implementeringen av en ny spillpolitikk. Spesielt i spørsmål om tapsbegrensningsregler og registrering av slike grenser. Evalueringer av denne type virkemidler har blitt gjennomført tidligere ved forslaget om å innføre et eget gjeldsregister i Norge, jf. vedlegg 1.³¹

2.9 HVORDAN VURDERER UNIBET DENNE PROBLEMSTILLINGEN?

Som allerede påpekt ovenfor under pkt. 2.1-2.8 er ansvarlig spill en integrert del av virksomheten hos Unibet og alle medlemmer av EGBA. Det kreves mer bakgrunnsarbeid fra regjeringens side i å vurdere effektiviteten og ikke minst legaliteten av enkelttiltak. For å sikre dette bør regjeringen innlede tett og god dialog med internasjonale bransjeorganisasjoner og enkeltaktører. Dette er en den eneste måten å få avklart åpenbare misforståelser slik de presenteres i eksempelvis Hamar-rapporten. Målet må være å vedta et regelverk som sikrer de 6 hovedhensynene vi har skissert i innledningen, og som er drøftet til nå i dette dokumentet.

Dette skjer best ved å kanalisere det norske forbruket mot lokalt regulerte europeiske operatører. Attraktiviteten til det lokale norske tilbudet, produktspekter, brukeropplevelse og prising vil avgjøre hvor mange norske forbrukere vil velge å spille i et norsk, regulert marked, og dermed også hvor mange vil velge å fortsette å spille utenfor en norsk lisensordning. Er ikke tilbudet attraktivt nok vil norske forbrukere spille hos uregulerte aktører, hvorav flere basert utenfor EU og med lavere beskyttelse og forbrukervern. Av disse grunner må norske myndigheter være svært nøye med hvilke standarder som settes i en lisensordning. Det har formodningen mot seg at man ønsker en motsatt effekt hvor spillerne kanaliseres til det svarte markedet, som bare er et klikk unna. Tilstrekkelige midler avsatt til håndheving av lisensordning og kunnskapshevende tiltak for å kjenne hvordan markedene fungerer, er essensielt for at norske myndigheter skal lykkes med en eventuell lisensordning.

²⁹ Menon- rapporten side 25.

³⁰ Menon- rapporten side 26.

³¹ Vedlegg 1, side 27-28

2.10 HVORDAN VURDERER UNIBET DEN PRAKTISKE GJENNOMFØRBARHETEN OG ØNSKELIGHETEN AV Å INNFØRE SLIKE TILTAK FOR Å STENGE UREGULERTE AKTØRER UTE FRA DET NORSKE PENGESPILLMARKEDET?

Tiltakene må være basert på en manglende forståelse av hvordan markedene fungerer i dag og hvordan de vil utvikle seg videre. I stedet for å blokkere burde regjeringen fokusere på etablere en attraktiv lisensregi som skaper samarbeid om ansvarlighet, kriminalitetsbekjempelse og kanalisere spillere til operatører med lisens, se kap. 2.11. Nasjonal lovgivning er dårlig egnet til å begrense markedsføring i en grenseoverskridende og digitalisert økonomi. Ved siden av å være umulig å implementere er de også problematiske rettslig sett etter Artikkel 10 i EMK. Det vises her igjen til kapittel 2.4 og advokatfirmaet Eldens utredning som klargjør at slike tiltak kan være konvensjonsstridige.³²

2.11 LOTTERITILSYNET SKISSERER TRE ULIKE FORMER FOR BLOKKERING AV NETTSIDER: BLOKKERING AV IP-ADRESSER, BLOKKERING AV DNS-ADRESSER OG DPI-BASERT BLOKKERING. HVORDAN VURDERER UNIBET DISSE ULIKE FORMENE FOR BLOKKERING SOM TILTAK FOR Å BESKYTTE DET NORSKE REGULERTE MARKEDET?

Disse tiltakene viser manglende forståelse for hvordan markedene fungerer i dag, hvordan de vil fungere i morgen og tar ikke med i betraktningen Kommisjonens avgjørelse mot Danmark EC (2011) 6499.

Avgjørelsen viser tydelig at EU-kommisjonen er kritisk til hvorvidt blokkering kan sies å være et effektivt verktøy:

Liberaliseringen ble begrunnet med henvisning til den siste teknologiske utviklingen som betydde at Danmark er nå en del av en global kommunikasjon samfunn der forbrukerne har tilgang til et bredt spekter av tjenester fra leverandører av ulike jurisdiksjoner.³³

Det var derfor nødvendig for danske myndigheter for å være i stand til å regulere og kontrollere spill som tilbys for de danske borgere for å kanalisere spille inn i en kontrollert rammeverk, og dermed forhindre negative konsekvenser for samfunnet.³⁴

Det er tvilsomt om disse blokkerer systemer kunne produsere de forventede resultater, som enten online gamblere kunne unnsnippe internett blokkering ved å endre 'portene' brukt, eller forbud mot

³² Vedlegg 1, side 20

³³ EC (2011) 6499 on the measure C 35/2010, Para 108, referring to the Explanatory Memorandum to the Danish Gaming Act

³⁴ EC (2011) 6499 on the measure C 35/2010, Para 108, referring to the Explanatory Memorandum to the Danish Gaming Act

visse betalinger kan blokkere lovlige kommersielle transaksjoner andre enn om stakes og premier.³⁵

Regjeringen innrømmet allerede i 2012 at betalingsforbudet ikke fungerte.³⁶ Dette skyldes at slike tiltak forutsetter at norsk lov skal anvendes utenfor Norge, noe som er klart i strid med prinsippet om statlig suverenitet. I tillegg har det problematiske sider sett fra et ytringsfrihetsperspektiv. Regjeringens markedsføringsforbud er *ikke* en effektiv og gjennomførbar metode for å sikre hensynene bak pengespillpolitikken. Markedsføringsforbudet går utover det som er nødvendig i et demokratisk samfunn. Det vises her til advokatfirmaet Eldens vurdering av at de ulike blokkeringsforslagene kan innebære en form for sensur som er konvensjonsstridig.³⁷

Regjeringen bør derfor fokusere på å skape et attraktivt konsesjonsregime hvor kundene kanaliseres til lisensierte operatører.

3. DET NORSKE SPILLMONOPOLET ER I STRID MED EØS-RETTE

Unibet registrerer at den norske regjeringen ikke legger opp til en diskusjon om EU-/EØS-relaterte spørsmål. Likefullt må dette vurderes nærmere i et rettslig perspektiv.

Unntak fra EØS-avtalens regler om fri bevegelse av tjenester og fra etableringsretten må begrunnes i allmenne hensyn, og være nødvendige og egnet til å oppnå formålet. For at slike begrensninger skal kunne opprettholdes, må det også være en sammenheng og systematikk i regelverket samlet sett.

Det nåværende statlige monopolene innebærer en begrensning i den frie bevegelsen av tjenester/etableringsretten etter artikkel 31/36 i EØS-avtalen. Etter EU-retten kan slike begrensninger aksepteres hvis:

- ☉ Formålet som angis i bestemmelsene utgjør en overordnet grunn av allmenn interesse,
- ☉ De er egnet til å nå formålene som angis i bestemmelsene,
- ☉ De anvendes på en konsekvent og systematisk måte,
- ☉ De ikke går utover det nødvendige for å oppnå formålet (proporsjonalitet), og at
- ☉ De ikke er diskriminerende.



³⁵ EC (2011) 6499 on the measure C 35/2010, para 126

³⁶ <https://lottstift.no/lotteritilsynet/nb/2012/01/27/forbudet-mot-betalingsformidling-mindre-effektivt-enn-malet/>

³⁷ Vedlegg 1, side 24

Spillmonopolet oppfyller ikke disse kriteriene.

Det følger av EFTA-domstolens avgjørelse i den såkalte automatmonopolsaken³⁸ at økonomiske hensyn ikke i seg selv kan anses som en legitim begrunnelse for unntak fra EØS-avtalens regler om fri bevegelse av tjenester og fra etableringsretten, kun som en gunstig sidevirkning.

Automatmonopolsaken gjaldt spørsmålet om en lovendring som ga Norsk Tipping AS enerett til å drive utbetalingsautomater. Denne måtte settes til side som stridende mot EØS-avtalens regler om fri bevegelse av tjenester (EØS-avtalens hoveddel art. 31) og etableringsretten (EØS-avtalens hoveddel art. 36), jf. lov av 27. november 1992 (EØS-loven) § 2.

I Kirke- og kulturdepartementets begrunnelse for forslaget om å gi Norsk Tipping AS enerett på drift av gevinstautomater, pekes det særlig på kriminalitetsproblemer forbundet med daværende drift av gevinstautomater og problemer med spilleavhengighet³⁹. Det ble godtgjort at økonomiske hensyn hadde kun en underordnet betydning i forhold til hovedformålet om å redusere spilleavhengighet og kriminalitet.

Dersom økonomiske hensyn anses å være hovedbegrunnelsen for norsk pengespillregulering, er dette således i konflikt med EØS-avtalens regler.

3.1 MONOPOLET OPPFYLLER IKKE FORMÅLENE SOM ANGIS I LOVBESTEMMELSENE

Norge har benyttet hensynet til forbrukerbeskyttelse og kriminalitetsbekjempelse for begrensninger i den frie bevegelsen av tjenester og etableringsretten. Regjeringen har imidlertid ikke dokumentert hvordan spillemonopolet sikrer disse formålene. Som påvist i Lotteritilsynets rapport i mai 2015, ville en lisensordning derimot sikre disse formålene bedre hvis kanaliseringsgraden er høy nok.

Den frie bevegelsen av tjenester og etableringsretten kan kun bli begrenset av allmenne hensyn, slik som forebygging av kriminalitet og hensynet til å bekjempe spillproblemer. Slike begrensninger må bli gjennomført på en konsekvent og ikke-diskriminerende måte.

Det norske markedet kan karakteriseres som et marked med lav kanalisering, men har også en relativt lav andel personer med problematisk spilladferd.⁴⁰

³⁸ EFTA-domstolen 14. mars 2007 (E-1/06).

³⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/artikkel-36---endringer-i-pengespill-og/id456501/> s. 5 annet avsnitt.

⁴⁰ UiBs befolkningsundersøkelse: omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013 <http://rust.no/file=11575>

Markedsandelen for utenlandske spilloperatører har økt kontinuerlig de siste årene slik Menon-rapporten har dokumentert. Det er ingen grunn til å tro at dette er en trend som vil snu. Dette indikerer at andelen private operatører ikke medfører økning i andelen problemspillere.

I sum øker andelen online-spill mens Norsk Tippings andel av omsetning står på stedet hvil. Dette innebærer at kanaliseringen i lys av utenlandske aktørers forholdsmessige andel stadig vil synke. Og norske forbrukere får mindre beskyttelse hvis spillmonopolets evne til å kanalisere skal begrunne dets videre eksistens.

Hvis hensynet til kriminalitetsbekjempelse og forbrukerbeskyttelse kan oppnås bedre ved at begrensningene i etableringsretten reduseres, så innebærer EØS-avtalens prinsipper at Norge har en plikt til å regulere på nytt, slik at man innfører et bærekraftig lisensregime fremfor å beholde dagens spillemonopol.

Kort sagt er spillemonopolet i strid med EØS-avtalen når et lisensregime er mer effektivt når det gjelder å ivareta offentlige hensyn og ikke hindrer retten til å etablere virksomhet eller fri flyt av tjenester.

3.2 ØKONOMI KAN IKKE BEGRUNNE FORTSATT MONOPOL

Schindler-saken⁴¹ klargjorde at tilbydere av spilltjenester falt inn under rammeverket for Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Dette ble gjentatt i Gambelli-avgjørelsen som også presiserte at nettspill hører inn under definisjonen. Dette innebærer at de grunnleggende frihetene i TFEU og EØS-avtalen inkluderer spillvirksomhet.

Retten til å tilby tjenester er en grunnleggende frihet i EØS-avtalen, jf. art 56 TFEU. EØS-statene kan ikke gjøre begrensninger i denne retten med mindre de har en objektiv og legitim grunn fundert i offentlige hensyn som sikkerhet, helse mm. Enhver begrensning må være nødvendig og proporsjonal i forhold til hensynet det søker å ivareta.

I sakene Schindler,⁴² Läära,⁴³ Zenatti,⁴⁴ og Gambelli⁴⁵ aksepterte EU-domstolen at nødvendige tiltak knyttet til spill måtte være begrunnet i tvingende hensyn til forbrukerbeskyttelse, forebygging av bedrageri og oppfordring til problemspilling. Slike begrensninger måtte også være egnet til å nå målene på en konsekvent og systematisk måte.

⁴¹ Schindler C-275/92

⁴² Schindler C-275/92

⁴³ Läära C-124/97

⁴⁴ Zenatti C-67/98

⁴⁵ Gambelli C-243/01

Rambøll-rapporten og Lotteritilsynet legger til grunn fiskale grunner til å opprettholde enerettsmodellen. Sett i lys av EU/EØS-retten er imidlertid ikke dette forsvarbare grunner til å beholde et monopol. Med andre ord er det disse tar opp om kostnader for myndigheter og operatører, fullstendig irrelevant hva angår spørsmålet om en fremtidig spillregulering.

Flere dokumenter illustrerer denne inkonsekvente norske spillpolitikken:

- ☼ «Den Norske Idrettsmodellen»⁴⁶
- ☼ Statsbudsjettet for 2014-2015⁴⁷
- ☼ Riksrevisjonens selskapsrevisjon⁴⁸



I alle disse spiller rene økonomiske begrunnelser for spillemonopolet en hovedrolle. Riksrevisjonen understreker i sin rapport at Norsk Tipping må sette klare økonomiske mål for å møte kravet om sikre midler til visse formål. Dette viser med all mulig tydelighet at hensynet bak enerettsmodellen i bunn og grunn er økonomisk. Økonomiske konsekvenser skal bli behandlet som underordnet hvis man skal ha en spillpolitikk som er holdbar i et EØS-perspektiv. Politiske avgjørelser om henholdsvis finansiering av gode formål og begrunnelser for å ha en enerettsmodell må derfor holdes klart adskilt. Å beskyttete et monopol av fiskale grunner er ikke akseptable grunner.

3.3 NORSK TIPPINGS AGERING I MARKEDET ER I STRID MED BESTEMMELSENE FORMÅL

Regjeringen har store utfordringer med å begrunne at enerettsmodellen er i pakt med kravene i EØS-avtalen. Aggressiv markedsføring utført av det statlige monopolet undergraver hensynet til forbrukerbeskyttelse. Norsk Tippings markedsadferd illustrerer inkonsekvensene ved monopolet hvis hensynet er å beskytte forbrukerne, ikke å lokke dem til å spille mer.

I sakene Zeturf⁴⁹, Dickinger og Ömer⁵⁰, og Costa og Cifone⁵¹ legges det til grunn at spillpolitikken vurderes ut ifra en såkalt «hykleritest», hvor de politiske målene i lovgivningen blir sammenlignet med den faktiske oppførselen til monopolet. Dette innebærer at det fastsettes strenge kriterier for reklame for online-spill. Reklametiltak skal bare utføres i den grad det er nødvendig for å kanalisere forbrukeren å spille innenfor det regulerte tilbudet.

⁴⁶ Meld. St. 26 (2011-2012) Den Norske Idrettsmodellen 8 / Økonomisk grunnlag – spillemidler
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-26-20112012/8.html?id=684425>

⁴⁷ Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) 4 / Fordeling av spilleoverskuddet
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/prop/2014-2015/Prop-1-S-20142015/4.html?id=769268>

⁴⁸ Riksrevisjonens rapport om selskapskontrollen side 177, link:
<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/Selskapskontrollen2013.aspx>

⁴⁹ Zeturf C-212/08

⁵⁰ Dickinger and Ömer C-347/09

⁵¹ Costa and Cifone joined cases C-72/10 and C-77/10

Sakene Markus Stoss⁵², og Dickinger og Ömer slo ned på trivialisering av spill, nedtoning av muligheten for avhengighet og det å gi et for positivt bide basert på at spill finansierer gode formål. Annonsering med løfter om store potensielle gevinster ble også kritisert.

- ☼ Norsk Tippings markedsføring inneholder kontinuerlig følgende elementer i sin markedsføring:
- ☼ Fremmer gode formål som viser økonomiske motiver i stedet for forbrukerbeskyttelse,
- ☼ Oppmuntrer til deltakelse i pengespill,
- ☼ Bagatelliserer spill ved å gi for et positivt bilde og / eller lovende spillerne en mulighet til å endre livet ved gevinst,
- ☼ Fokuserer på store gevinster, og
- ☼ Appellerer til mindreårige gjennom fargerike bilder og tegneseriefigurer, mv.

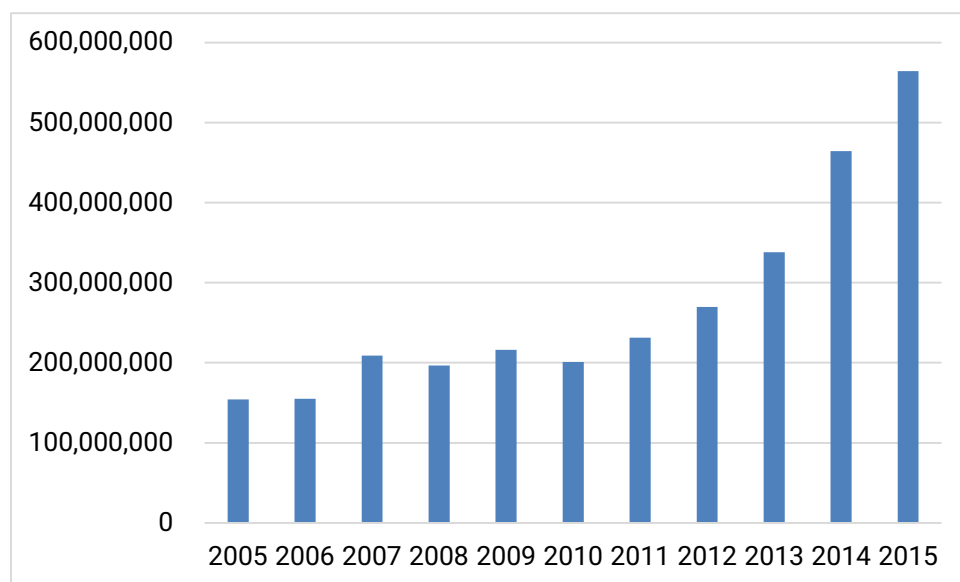
Selskapets visjon er «vi gir drømmen en sjanse». Hvert eneste år øker markedsføringsbudsjettet. Ifølge Nielsen Advertiser Rankings er Norsk Tipping den femte største markedsføringsaktøren i Norge. Å få en samlet oversikt over Norsk Tippings markedsføringsaktiviteter er krevende. Under følger en oppsummering av de undersøkelsene Unibet har gjennomført for å gi et reelt i inntrykk av Norsk Tippings faktiske markedsføringstrykk.

Norsk Tippings betalte kommunikasjon

Reklame for Norsk Tipping i tradisjonelle betalte kanaler måles av Nielsen og tallene som fremkommer av reklamestatistikken baserer seg på medienes brutto prisliste, uten fratrullet rabatt. De rapporterte tallene for reklame for internett er mangelfulle, og Norsk Tipping har i senere år investert over halvparten av mediebudsjettet digitalt. Det er derfor grunn til å tro at den faktiske brutto medieinvesteringen til Norsk Tipping er vesentlig høyere enn det som fremgår av disse tallene.

⁵² Markus Stoss C-410/07

Utvikling brutto medieinvestering Norsk Tipping 2005-2015*:



*2015: Tall pr. september, 4. kvartal er estimert å utgjøre ¼ av årets investering.

Norsk Tipping har en rekke kommunikasjonstiltak som ikke fanges opp i offisiell statistikk, eller er tatt inn i beregningene som følger. Noen av disse er (listen er ikke utfyllende):

- Sponsorater (Bare Tippeliga-sponsoratet alene ligger på NOK 30-35 millioner kroner).
- Trekningsprogrammer på TV2 og NRK
- Facebook (Norsk Tipping har nær 260 000 følgere på Facebook som de kommuniserer med daglig).
- Annonsering i søkemotorer som Google og Bing.
- Søkemotoroptimalisering for høy ranking i organiske treff hos Google og Bing.
- Bruk av PR for positiv omtale av Norsk Tipping eller deres produkter.
- Innholdsmarkedsføring; produksjon og distribusjon av artikler eller film som etterlikner det redaksjonelle uttrykket i aviser.

Metode

Unibet har foretatt beregninger av den kommersielle verdien («reklameverdien») av disse aktivitetene. For å beregne den kommersielle verdien av Norsk Tippings egne og redaksjonelle flater har vi benyttet oss av en metode der vi redegjør for hvor stor eksponeringen er, og hvor mye det ville kostet å kjøpe denne eksponeringen på kommersiell plass. Verdiestimatene baserer seg på eksisterende produkter og prislister fra kommersielle mediekkanaler, og det vi erfarer er en realistisk fratrullet rabatt. Bruken av denne metoden er utbredt, og den benyttes ofte for å beregne verdien av presseoppslag. Videre følger en utredning for fremgangsmåten som er benyttet for de spesifikke mediekkanalene.

TV

Norsk Tippings produkter Lotto, Vikinglotto, Extra, Eurojackpot og Nabolaget har alle treknings i redaksjonell tid på TV. Kjøp av kommersiell tid på TV baserer seg på hvor mange seere man treffer, og tar utgangspunkt i en 30 sekunders reklamefilm. For lengere filmer ganges prisen opp slik at man tar høyde for en lengere eksponeringstid. I våre estimer har vi lagt til grunn gjennomsnittlig antall seere på de aktuelle programmene, og justert for varighet på sendingene.

Kommisjonær, bingo haller, spill i butikk og lokale innehavere

Alle Norsk Tippings fysiske salgspunkter gir en eksponering som har en kommersiell verdi. Det er verdt å påpeke at eksponeringen varierer stort for de ulike typene utsalgspunkter, men at vi for enkelhets skyld har regnet alle som like. Over halvparten av salgspunktene er kommisjonærer og gir stor eksponering. Vi har estimert verdien av eksponeringen ved å sammenlikne utsalgspunktene med reklameplakatplakatserier i nærheten av butikker og kjøpesentra, som selges av Clear Channel.

E-kommisjonær

Norsk Tipping samarbeider med en rekke norske medier om en løsning der mediekanalen blir e-kommisjonær for Norsk Tipping sine produkter. Dette innebærer at det er mulig å spille og betale uten å forlate det aktuelle mediet i tillegg til at det finnes en «redaksjonell» side der det skrives om sport og spill under merkingen «kommersielt samarbeid med Norsk Tipping». Det foreligger ikke offisielle trafikk tall på disse seksjonene. For å regne oss frem til en kommersiell verdi på disse seksjonene har vi derfor estimert at de oppnår omtrent samme trafikk som andre underseksjoner i nettaviser, og at mobilssidene har tilsvarende trafikk. Deretter har vi sett på hva det gjennomsnittlig vil koste å kjøpe tilsvarende trafikk i media. Vi sett på de seks største nettsidene som har et slikt «kommersielt samarbeid med Norsk Tipping».

Beregning av verdi

Extra, Lotto og Vikinglotto

Trekningene av Extra, Lotto og Vikinglotto sendes alle på NRK1 én gang i uken hele året. Hvert program varer i omtrent 10 min. Gjennomsnittlig antall seere på Extra, Lotto og Vikinglotto er henholdsvis 245 000, 595 000 og 338 000, men seertall på opptil 485 000, 975 000 og 539 000 har forekommet, avhengig av andre kanalers sendeplan og premiepott. Snittprisen per seer for en 30 sekunders reklame er 218 kr. Tar vi utgangspunkt i at et gjennomsnittlig program varer i 10 min, får vi en snittpris per seer per program på 4 360 kr.

Verdien av disse programmene samlet er 266 000 000 kr.

Eurojackpot

Trekningen av Eurojackpot sendes på TV2 én gang i uken, hele året. Hvert program varer i likhet med trekningene på NRK i omtrent 10 min. Gjennomsnittlig antall seere er 116 000, og det høyeste seertallet på et program var 246 000. Snittpris per seer er 4 360 kr. Verdien av programmet er 26 300 000 kr.

Nabolaget

Serien *Nabolaget*, hvor naboer kan få gevinst basert på andre naboers gevinst, sendes én gang i uken hele året med unntak av ferieuken/helligdager. Serien startet opp i 2015 og hvert program varer i 22 min. Gjennomsnittlig antall seere er 82 000 YTD 2015, og det høyeste seertallet på et program var 169 000 YTD 2015. Verdien av programmet er 26 400 000 kr.

Kommisjonær, bingo haller, spill i butikk og lokale innehavere

Norsk Tippings fysiske utsalgspunkter består av:

TYPE UTSALGSPUNKT	ANTALL
Bingohaller	210
Spill i butikk	2200
Lokale innehavere	1060
Kommisjonærer	4000
Totalt:	7470

Clear Channels produkt «FMCG in store riks» består av 2300 reklamebærere over hele landet, og er priset til omtrent kr 130 000,- per uke (nettopris, fratrullet normal rabatt i markedet). Norsk Tipping sine 7470 utsalgspunkter tilsvarer altså denne serien 3,25 ganger. Dette gir en kommersiell verdi på kr 422 217,- per uke, eller 22 millioner per år.

E-kommisjonær

Inkludert i estimatet er nettsidene: Nettavisen, VG, Dagbladet, TV2, SOL og Storbyavisene (Aftenposten, Bergens Tidene, Adresseavisen, Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen).

Tabellen som er nyttet viser hvilke seksjoner som er aktuelle, estimert antall sidevisninger samt brutto og netto verdi. Det skilt mellom eksponering som er priset som faste plasseringer, og eksponering som er priset per tusen brukere man treffer (CPM). Det det kun står referert til hoveddomenet til nettavisen under URL, handler det om en fast banner eller «knapp» på forsiden av nettavisen.

Hykleritesten

På bakgrunn av den såkalte «hykleritesten» kan aggressive markedsføringstiltak bli vurdert som inkonsekvente sammenholdt med en spillpolitikk som begrenser den frie flyten av tjenester/etableringsretten for tjenester av hensynet til forbrukerne. Norsk Tippings markedsaktiviteter er åpenbart i strid med dette.

Studier fra Universitetet i Bergen dokumenterte at de spilltypene som genererer mest problemspilling er bingo i bingohaller, online bingo og Belago.⁵³ Alle disse spillene tilbys av spillemonopolet som nylig oppdaterte sin produktportefølje.

Fra avgjørelsen E-3/06 Ladbrokes siteres følgende:

«Retten må vurdere om de statlige eierandeler, fasiliteter eller tolererer andre tiltak som går i strid med målet med lovgivningen knyttet til problemet (...)

(...) Spesielt utviklingen og markedsføringen av vanedannende spill hos monopolleverandører er relevant. Dette kan være på kant med sikte på å bekjempe spilleavhengighet.

Norsk Tipping lanserer nye produkter hvert år. Norsk Tipping har fra 2014 utvidet produktporteføljen til å inkludere nettkasino, bingo mv. smarttelefon og nettbrett. I 2013 lanserte Norsk Tipping Eurojackpot. I sin årlige rapport klargjør Norsk Tipping at det største enkeltprosjektet det året var utviklingen av online-produkter. Det presiseres i denne at man samtidig søker å tiltrekke seg interessen for allerede eksisterende produkter.⁵⁴ Årsrapporten fra 2013 er meget eksplisitt.

Alle disse tiltakene tar form av aggressive markedsføring, lansering av nye produkter og introduksjon av nye salgskanaler går utover det som er nødvendig for å kanalisere folk til å spille på det regulerte tilbudet. Dette er klart i konflikt med hykleritesten som følger av europeisk rett.

I lys av den nylige *Pfleger*-saken, har EU-domstolens avgjørelser skapt nye utfordringer for regjeringen:

Det er spesielt viktig for retten at lovgivningen genuint møter hensynet til å redusere spillmulighetene, å begrense aktiviteten på området og til bekjempe spill relatert kriminalitet på en konsekvent og systematisk måte.⁵⁵

⁵³ UiBs befolkningsundersøkelse: omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013

⁵⁴ Norsk Tippings årsrapport 2013

⁵⁵ *Pfleger* C-390/12 inneholder flere henvisninger til Dickinger og Ömer

Det man kan trekke ut av Pflieger-dommen er at den nasjonale domstolen faktisk konkluderte med at lovgivningen ikke genuint møtte slike politiske mål, men handlet mer om å generere midler til samfunnet.

Den offentlige debatten i Norge domineres av dem som mottar økonomiske midler via monopolene. Ordlyden i regjeringens høringsnotat legger også i stor grad økonomiske begrunnelser til grunn som den viktigste motivasjonen for å opprettholde monopolene.

Ved å opprettholde monopolene samtidig som man lar Norsk Tipping handle mot de politiske målene for spillpolitikken, risikerer den norske regjeringen igjen å bli sett i kortene av EFTAs overvåkningsorgan. Den eneste muligheten til virkelig å fremme kriminalitetsforebygging og sikre ansvarlighet er å regulere norske markeder på nytt.



4. KONKLUSJONER. BEHOV FOR MER UTREDNING FOR Å OPPFYLLE EØS OG EMK

Vi har ovenfor lagt til grunn at norske myndigheter bør sikre en ansvarlig spillpolitikk som forebygger kriminalitet mer effektivt, og som sikrer inntekter til gode formål bedre enn i dag. Den teknologiske utviklingen og globaliseringen har gjort at det ikke er mulig å agere på samme måte som i 1995.

Både Rambøll og Lotteritilsynet vurderer konsekvenser av en ikke gjennomført modell og et regulatorisk system som er ukjent. Grunnet lang høringsperiode og etterfølgende prosess vil det sannsynligvis ikke bli gjennomført endringer i spillepolitikken før etter valget i 2017. Begge rapportene som er bestilt av regjeringen er svært mangelfulle. I den grad regjeringen planlegger å gjennomføre reformer krever det langt mer dyptgående utredning grunnet de påviste svakhetene i rapportene.

Unibet legger til grunn at regjeringen trenger mer innsikt i hvordan Unibet og andre rent faktisk sikrer ansvarlig spill.

Både Rambøll-rapporten og Lotteritilsynets ser på et mulig fremtidig lisenssystem utifra et teoretisk ståsted og har klare begrensninger og svakheter. Kvaliteten på rapportene er for lav. Rambøll feilkalkulerte grovt i sine anslag over hvor mange nordmenn som spiller hos andre aktører enn Norsk Tipping.

Lotteritilsynet har ikke konkret vurdert de tiltakene som ulike operatører gjennomfører for å sikre en ansvarlig spillpolitikk. Lotteritilsynet oppfatter på feilaktig grunnlag Norsk Tipping for å være «best» uten å sammenlikne med Unibet eller andre seriøse aktørers tiltak på individ- eller systemnivå. En eventuell implementering av lisensmodell krever betydelig mer utredning.

Norske myndigheter anbefales å ta seg tid til å se på hvilke tiltak Unibet, gjennom årelang erfaring med online-spill på tvers av landegrenser, har utarbeidet for å sikre ansvarlig spill. Unibet er en pioner hva forbrukerbeskyttelse og ansvarlig spill angår. Unibet kan med fordel sammenliknes direkte med Norsk Tippings innsats på feltet før, nå og ikke minst fremover i et digitalisert spillmarked.

Unibet legger til grunn at idrett og ideelle formål for fremtiden kan sikres bedre innenfor en lisensmodell enn en enerettsmodell.

Erfaring fra ulike jurisdiksjoner synliggjør at det først og fremst er en fornuftig skattelegging og rettferdige konkurransevilkår som avgjør om en lisensmodell vil fungere, ikke ansvarlighetstiltak.

Ulike blokkeringstiltak er ikke adekvate og vil ikke fungere. Disse foreslåtte tiltakene baserer seg på manglende kunnskap om hvordan markedet fungerer og vil fungere i fremtiden. Tiltakene i

høringsnotatet knyttet til å begrense spill er ikke utredet tilstrekkelig sett i lys av de forpliktelsene Norge har etter Grunnlovens § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet, og Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 om retten til privatliv.

Spillmonopolet er i strid med EØS-retten, jf. Artikkel 31/36 i EØS-avtalen.

Norsk Tippings agering i markedene preges av aggressiv markedsføring til en verdi på nærmere 1 milliard, hvorav ca. 500 millioner er skjult markedsføring. Norsk Tippings aktivitet bør vurderes nærmere sett i lys av de kravene og hensynene som ligger til grunn for EUs aksept av enerettsmodellen.

Unibet er klare til å spille en nøkkelrolle i samarbeid med norske myndigheter, basert på årelang erfaring med og ekspertise på grenseoverskridende online-spill. Sammen kan vi forebygge kriminalitet bedre, sikre bedre ansvarlighetstiltak og øke det økonomiske handlingsrommet for idrett og frivillighet.

Vi håper at norske myndigheter ønsker det samme og imøteser at Unibet på basis av sin ekspertise og kunnskap bringes inn i regjeringens videre utredningsarbeid.





5. VEDLEGG

- Utredning fra advokatfirmaet Elden om forholdet til EMKs art 8 og 10 og Grunnlovens §§ 100 og 102