



KoRus-Øst
Kompetansesenter rus – region øst

Kulturdepartementet
Pb 8030 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 15/2254

Dato: 30.11.15

Høringsuttalelse fra KoRus-Øst vedrørende - utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill

Det vises til tilsendte høringsbrev vedrørende – utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill datert 08.07.2015, og oversender herved innspill fra Kompetansesenter rus – region øst (KoRus-Øst).

KoRus-Øst er av vår oppdragsgiver Helsedirektoratet, tildelt avhengighetsproblemer knyttet til pengespillproblemer og problematisk spilleatferd som en nasjonal funksjon. Med dette som bakgrunn har KoRus-Øst kun tatt stilling til de spørsmål som direkte eller indirekte kan knyttes til mulige uønskede sosiale og/eller helsemessige konsekvenser. Flere av spørsmålene er vurdert å ligge utenfor KoRus-Øst sitt ansvars- og kompetanseområde.

Innledningsvis er det verdt å merke seg at de spill det vurderes å innføre lisens for (sport- og kasinospill) utgjør en relativt liten andel av pengespillmarkedet sammenlignet med tradisjonelle tallspill som lotto, på den andre siden er dette de spillene det er knyttet størst problemer til i befolkningen. Dette kommer klart til syne både i statistikk fra Universitetet i Bergen/Lotteritilsynet, samtaler på hjelpelinjen for spilleavhengige og på bakgrunn av kontakt med ulike behandlingssteder. Det virker klart at det er en uforholdsmessig stor andel problemspillere og spilleavhengige hos uregulerte aktører sammenlignet med tilsvarende spill hos Norsk Tipping, som har tatt i bruk langt bedre ansvarlighetstiltak enn sine uregulerte konkurrenter.

Med dette som bakteppe er det vår klare oppfatning at en eventuell lisensmodell må utformes med tanke på hva som beskytter spillerne og omgivelsene på best mulig måte. Hvis en lisensmodell skal vurderes må den inkludere gjennomgripende ansvarlighetstiltak som sørger for at omfang av problemer i befolkningen ikke øker, og helst reduseres. Det er høyst sannsynlig at dette vil være en modell som vil medføre et betydelig inntektstap for operatørene sammenlignet med gjeldende regulering i for eksempel Danmark, men det er også på det rene at inntekten som faller bort i stor grad vil komme fra personer som har et problematisk forhold til pengespill. Skulle det vise seg at uregulerte aktører ikke ønsker å søke lisens under slike vilkår må enerettsmodellen videreføres. Uansett valg av modell bør arbeidet for å begrense uregulerte aktørers tilgang til det norske markedet intensiveres.

RAPPORTEN OM ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Ansvarlighetstiltak

Spørsmål 1:

Hvilket nivå av ansvarlighet vurderer høringsinstansene at man bør ta sikte mot i en framtidig norsk pengespillmodell?

De store regulerte norske aktørene (Norsk Tipping og Rikstoto) har i det store bildet et nivå av ansvarlighet som langt overgår tiltakene hos de uregulerte aktørene. Uavhengig av fremtidig organisering av pengespillmarkedet bør det ikke lempes på ansvarlighetstiltak, og på noen områder bør det strammes ytterligere inn:

- Det bør tas sikte på at alt spill skal være registrert, også hos Rikstoto og i bingohaller.
- Det bør innføres obligatoriske overordnede tapsgrenser som inkluderer alle spill, helst på tvers av operatører. Samlet sett er det med dagens regulering fortsatt mulig å sette seg i betydelige økonomiske vansker gjennom spill hos regulerte aktører. Innføring av overordnede tapsgrenser vil trolig påvirke overskuddet fra de regulerte aktørene, men den delen av overskuddet som rammes vil i stor grad være generert fra personer med et problematisk forhold til pengespill.
- Befolkningsstudien gjennomført av Universitetet i Bergen (UiB) på oppdrag fra lotteritilsynet viste at deler av det regulerte markedet har urovekkende høy andel av problemspillere. Dette gjelder bingospill i fysiske lokaler, også inkludert Norsk Tippings Belago-terminaler, innstramming av ansvarlighetstiltak for disse spillene bør særlig vurderes.
- Den omfattende markedsføringen av pengespill, også fra regulerte aktører, bør dempes. Markedsføring av uregulerte aktører rettet mot norsk publikum bør hindres, og det bør settes klare grenser for både omfang av og innhold i markedsføring for regulerte aktører. Befolkningsstudien fra UiB viser at særlig problemspillere føler seg påvirket av markedsføring av pengespill og at denne dermed utgjør en belastning for en særlig utsatt gruppe.
- Blokkering av uregulerte aktører bør vurderes.

Vi ser det som svært uheldig dersom en eventuell lisensmodell medfører at Norsk Tippings nåværende ansvarlighetstiltak ikke blir gjeldende for eventuelle nye aktører. Generelt stiller vi oss tvilende til at dagens nivå av ansvarlighetstiltak vil kunne videreføres i en lisensmodell, og at innstramninger eller endringer i tråd med punktene beskrevet over vil la seg gjennomføre. En lisensmodell bør ikke innføres dersom det går på bekostning av ansvarlighetstiltak.

Vi vil også poengtere at det er lite dokumentasjon på hvilke av dagens ansvarlighetstiltak som har hatt størst effekt, og det kan tenkes at enkelte av tiltakene ikke har hatt effekt eller til og med har virket mot sin hensikt. Det er derfor viktig at ansvarlighetstiltak ikke er statiske, men kan utvikles og tilpasses på bakgrunn av ny kunnskap. Dette må gjelde uavhengig av valg av framtidig pengespillmodell.

Spørsmål 2:

Hvilket beskyttelsesnivå anser høringsinstansene at vil være mulig å etablere under en lisensmodell?

Vi anser at dette er et spørsmål om politisk vilje. Et annet spørsmål er imidlertid hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre en lisensmodell med dagens beskyttelsesnivå, ettersom det har vist seg vanskelig å få dagens uregulerte aktører til å uttale seg om under hvilke forutsetninger det vil være interessant for dem å søke lisens. Vi mener at det ikke må lempes på ansvarlighetstiltak i en lisensmodell, men kan ikke spekulere i hvorvidt dagens uregulerte

aktører vil søke under slike forutsetninger og dermed i hvilken grad en slik modell vil være hensiktsmessig å innføre.

Inntekter til frivilligheten

Spørsmål 3:

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

KoRus-Øst mener at inntekter til frivilligheten ikke bør være styrende for organisering av norsk pengespillpolitikk. Inntekter til gode formål er en positiv sideeffekt av pengespill, men reguleringen bør styres av hva som beskytter spilleren, og ikke ut fra hva som genererer mest inntekter. Overordnet mener vi at frivilligheten bør finansieres over det ordinære statsbudsjett, og ikke finansieres direkte med midler fra pengespill.

Videre mener KoRus-Øst at det økonomiske fokuset rettet mot konsekvenser av en lisensiering har vært ensporet ved at det kun har blitt fokusert på inntekter og hvilke mulige konsekvenser dette vil få for formålene. Vi savner ett helhetlig samfunnsregnskap som også inkluderer samfunnets utgifter knyttet til personer med pengespillproblemer. Som ved andre avhengighetstilstander, har også samfunnet betydelige utgifter knyttet til spilleavhengighet. Dette er blant annet kostnader knyttet til forebygging, behandling, sykefravær, rettsaker og i tillegg kommer kostnader knyttet til pårørende. Samfunnets kostnader pr. spilleavhengig kan fort komme på flere hundre tusen kroner. Vi har ikke noe nøyaktig sum å vise til, men mener at dette bør kartlegges for å få et bedre økonomisk grunnlag for mest mulig helhetlig økonomisk forståelse av potensielle konsekvenser.

RAPPORTEN OM SOSIALE OG KRIMINALPOLITISKE KONSEKVENSER

Enerettsmodellen

Spørsmål 4:

Ved en videreføring av enerettsmodellen som reguleringsmodell, hvilke tiltak mener høringsinstansene bør gjennomføres for å sikre at nivået på spilleproblemer fortsatt holdes lavt, og at Norsk Tipping lykkes i å kanalisere spillere til regulerte spill?

KoRus-Øst mener at dagens innsats for å innføre og styrke ansvarlighetstiltak bør videreføres, og med fokus på obligatoriske gjennomgripende ansvarlighetsverktøy. Se for øvrig svar på spørsmål 1.

Obligatoriske gjennomgripende ansvarlighetsverktøy

Spørsmål 5:

Hvordan vurderer høringsinstansene slike gjennomgripende ansvarlighetsverktøy?

Dersom en lisensmodell skal innføres bør det være en forutsetning at det også innføres obligatoriske gjennomgripende ansvarlighetsverktøy. Det regulerte norske pengespillmarkedet får internasjonal anerkjennelse for sitt fokus på ansvarlighet, og dette må ikke forringes i en lisensmodell. Utforming av disse gjennomgripende verktøyene må styres etter den til enhver tid eksisterende kunnskap om hva som har best effekt. Tiltakene må ikke være statiske, men utvikles i takt med tilgjengelig kunnskap og utvikling av nye spill.

Spørsmål 6:

Er det praktisk mulig å innføre slike verktøy i en lisensordning?

KoRus-Øst har ikke forutsetninger for å svare på dette, ettersom vi tolker spørsmålet i retning av hvorvidt det vil være interessant for søkere å gå inn i et regime med slike obligatoriske verktøy. De eneste som kan svare er de som eventuelt skal søke lisens. Imidlertid vil innføring av ansvarlighetsverktøy på nivå med dem som er til stede i dagens norske marked, og dessuten med mulighet for innstramminger og endringer i takt med tilgjengelig kunnskap, innebære så store omveltninger for dagens uregulerte operatører at vi tillater oss å være tvilende til at det vil være interessant.

Beskyttelse av regulerte aktører, uavhengig av reguleringsmodell

Spørsmål 11:

Hvordan vurderer høringsinstansene den praktiske gjennomførbarheten og ønskeligheten av å innføre slike tiltak for å stenge uregulerte aktører ute fra det norske pengespillmarkedet?

Vi har ikke forutsetning for å vurdere den praktiske gjennomførbarheten av slike tiltak. Vi vil likevel få kommentere at å ha effektive metoder for å stenge uregulerte aktører ute fra det norske markedet er ønskelig uavhengig av valg av fremtidig reguleringsmodell. En undersøkelse gjennomført av lotteritilsynet viser at store deler av befolkningen (om lag 40 %) har en oppfatning av at aktører som i dag markedsføres i Norge (utenom Norsk Tipping og Rikstoto) har tillatelse til å drive virksomhet i Norge. Stans av markedsføring bør være hovedprioritet, mens blokkering av nettsider og effektivisering av betalingsformidlingsforbudet også vil ønskes velkommen dersom de lar seg gjennomføre på en hensiktsmessig måte.

Når det gjelder kriminalisering av spillere er vi sterkt kritiske til dette og mener at det vil være et feilspor. Et slikt tiltak vil først og fremst ramme problemspillere/ spilleavhengige, og vil kunne forverre en allerede vanskelig situasjon for menneskene det gjelder. I tillegg vil det være betydelige kostnader med å følge opp en kriminalisering av spillere. Dette er et tiltak som neppe vil ha noen effekt på forekomst av problemer i den norske befolkning, men som vil kunne forverre situasjonen til mennesker som allerede har det vanskelig, og som det vil være kostbart å innføre og følge opp.

Ekskludering via tredjeperson fremstår også som et problematisk tiltak som er vanskelig å anbefale. Pengespilloperatørene bør pålegges å stenge ute eller begrense tilgang for personer som identifiseres som problemspillere gjennom verktøy som f.eks. PlayScan, men ansvaret for dette bør ligge hos pengespilloperatørene, ikke hos tredjeperson.

Med vennlig hilsen

Solveig Brekke Skard
Virksomhetsleder

Øystein Bjørke Olsen
Nestleder

Rune Mentzoni
Spesialrådgiver