

Kulturdepartementet
Postboks 8030
Dep 0030 OSLO

25.11.2015

Høringsuttalelse:

Utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill

Et ikke lenger så høyt spill

I Sundvollen-erklæringen varslet Regjeringen at de ønsket å utrede en lisensordning for pengespill i Norge. To ulike rapporter viser nå at en slik ordning vil tilføre det norske samfunnet, og dermed også frivilligheten, minst like mye og sannsynligvis langt mer penger enn i dag.

Det videre arbeidet bør handle om å påse at en lisensordning får en høy grad av ansvarlighet, vil dempe norske spilleres ønske om å spille utenfor norske myndigheters regulering og være attraktiv for potensielle lisenssøkere.

Gaming Innovation Group¹ går inn for en endring av den norske pengespillmodellen, fra dagens monopol til en ansvarlig lisensordning. En slik ordning handler ikke bare om å bygge stengsler. Hva skal til for å få nordmenn til å spille innenfor en regulert modell? Det vil neppe la seg gjøre å få 100 prosent av spillomsetningen inn i en regulert lisensordning, men lykkes man med å få 90-95 prosent inn i mer kontrollerte og ansvarlige former, vil både forbruker, frivillighet og norske myndigheter sitte igjen som vinnere.

- Norske forbrukere får spilltilbudet de har vist at de ønsker og allerede oppsøker i dag, men innen mer regulerte former.
- Norge får økte inntekter, som politikerne kan bruke for å finansiere frivillighet så vel som andre formål.
- Lisenser vil være en belønning for transparente selskaper som ønsker å operere under regulerte forhold.

Gaming Innovation Group ønsker å tilby vår erfaring og teknologikompetanse i arbeidet med å finne frem til en modell som sikrer høy grad av ansvarlighet, samtidig som den gjør det attraktivt for de store aktørene å søke lisens. Basert på det som er kommet fram i underliggende rapporter, hvordan vi kjenner bransjens teknologiske kompetanse fra utvikling av ansvarlighetsverktøy og erfaringer fra andre land, er vi trygge på at det er fullt mulig å få til.

¹ www.gaminginnovationgroup.com

Vi vil i det følgende gjøre mer rede for dette i svarene på departementets 12 spørsmål. Underveis vil vi berøre deler av de to rapportene som ligger til grunn for høringen:

- Rambøll: Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill.
+ tilleggsrapport.
- Lotteritilsynet: Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet.
+ tilleggsrapport.

Der vi refererer til ulike anslag for totalverdien på det såkalte offshore-markedet, viser vi til tall fra H2 Gambling Capital². H2 Gambling Capital var kilde først i Rambøll sin rapport, og senere også i en rapport utført av Menon Business Economics på oppdrag fra en sammenslutning av internasjonale spill-selskaper (heretter kalt Menon-rapporten³).

Fra Rambøll-rapporten til Menon-rapporten reviderte H2 Gambling Capital sitt anslag kraftig. Det er også bakgrunnen for at Lotteritilsynet i sin tilleggsrapport valgte å justerte sin anslåtte verdi på offshore-markedet – selv om Menon og Lotteritilsynet fortsatt opererer med høyst ulike tall.

Før vi kommer til departementets spørsmål vil vi gjøre kort rede for hvem vi er, og hvorfor vi ønsker å bidra nå når en lisensordning skal utredes.

Om Gaming Innovation Group

Gaming Innovation Group (GIG) samler en rekke merkevarer innen hele verdikjeden av iGaming, det vil si online odds- og kasinospill. GIG ble grunnlagt av nordmannen Robin Eirik Reed som i dag er CEO i selskapet. I februar 2015 ble GIG kjøpt av Nio Inc., et selskap notert på Oslo Børs, og ble dermed første aktør innen iGaming på Oslo Børs.

Blant selskapene som inngår i Gaming Innovation Group er leverandører av plattformer og tjenester innen både B2B- og B2C-segmentet av iGaming. I hovedsak kan det deles inn i tre virksomhetsområder:

- Avanserte skybaserte tjenester som plattformutvikling- og drift for andre operatørselskaper innen online odds- og kasinospill
- Aktivitetsstyrt B2B-marketing
- B2C odds- og kasinospill på nett

Det er selskapene i sistnevnte kategori, heretter kalt operatørselskaper, som vil være aktuelle lisenssøkere dersom det blir en slik modell for pengespill i Norge.

² <http://h2gc.com/>

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

Hovedmerkevaren per i dag er Guts.com⁴ som har vunnet en rekke bransjepriser siden oppstarten i mai 2013, deriblant Best New Affiliate Program i 2013 og IGB Best Global Casino i 2015.

Hos Guts.com kan du velge mellom klassiske online kasinospill, poker og oddsspill på et bredt utvalg internasjonale idrettsarrangementer. Andre operatørselskap inkluderer Rizk.com⁵ som lanseres i Q4 2016, samt Betspin.com⁶.

Ønske om norsk tilknytning

Grunnleggerne av Gaming Innovation Group har selv bakgrunn som aktive pokerspillere. Når de gikk inn i industrien først gjennom oppstarten av Guts.com og så Gaming Innovation Group, var det med et ønske om å dreie hele iGaming-industrien mot et forbrukerfokus. I praksis betyr det alt fra å utvikle bedre og mer fleksible plattformløsninger for de som allerede driver sine operatørselskap, til å drifte egne ansvarlige og transparente operatørselskap.

I tråd med dette er Gaming Innovation Group notert på Oslo Børs. Det stiller en rekke strenge krav til transparens og åpenhet, og gjør at både norske og internasjonale myndigheter og andre interessenter kan følge mer med på driften enn om den foregikk fra en "utenlandsk postboks".

Noteringen på Oslo Børs gjør dessuten at små og store norske investorer kan ta del i en bransje i vekst – i stedet for at overskuddene bare skal gå til internasjonale spillgiganter. Men dette overskuddet burde allerede kommet flere til gode: Det norske samfunnet generelt, og frivilligheten spesielt.

En lisensordning vil således være positivt både for forbruker, myndigheter og frivilligheten:

Forbruker: Når norske spillere i dag oppsøker utenlandske spillselskaper i stadig økende omfang, er det fordi de finner et mer variert og underholdende spilltilbud enn i det norske monopolet. Fra andre bransjer vet vi at konkurransesituasjoner der flere aktører kan utfordre hverandre, har vist seg å være gunstig for forbruker. Det er det mulig å få til også innen iGaming.

I tidligere monopoler har man dessuten eksempler på at åpning for konkurranse også har styrket den tidligere monopolisten, som har greid å transformere seg til en konkurransedyktig og ofte ledende aktør både i hjemmemarkedet og til og med i nye markeder. I et slikt marked vil forbruker få et bedre spilltilbud, innenfor godt regulerte og ansvarlige rammer.

Myndigheter: Med en lisensordning vil norske myndigheter få bedre kontroll over et stort marked der aktørene i dag forholder seg til ulike reguleringer. Samtidig vil

⁴ www.guts.com

⁵ www.rizk.com

⁶ www.betspin.com

samfunnets totale inntekter øke. Hvor stor den faktiske omsetningen fra norske spillere er hos utenlandske spillselskaper, er gjenstand for noe usikkerhet. Denne usikkerheten har ført til at høyst ulike anslag er lagt til grunn for utregningen av hvor store inntekter som kunne tilfalt det norske samfunnet ved innføring av en lisensordning. De ulike anslagene er utførlig diskutert både i Rambølls og Lotteritilsynets tilleggsrapporter, samt Menon-rapporten der spørsmålet første gang ble reist.

Uavhengig av om man legger seg på det H2 Gambling Capital har opplyst om størrelsen på det "offshorebaserte markedet", eller Lotteritilsynets langt mer forsiktige anslag, merker vi oss at en lisensordning vil tilføre det norske samfunnet økte inntekter sammenlignet med dagens spillmonopol. Det gjelder også uavhengig av hvilken grad av ansvarlighetsregime man legger til grunn.

Frivilligheten: Norske myndigheter velger i dag å finansiere mye av frivilligheten gjennom inntekter fra spillmonopolet. Med økte inntekter fra en lisensordning vil norske myndigheter få en større sum å fordele. Det vil igjen kunne sikre frivilligheten enda større inntekter innenfor et fortsatt forutsigbart finansieringsgrunnlag.

Ansvarlighetslinje

Basert på ovennevnte mener vi at en lisensordning vil være en god arvtaker for det norske spillmonopolet. Mens både Rambøll i sin tilleggsrapport og Menon-rapporten konkluderer med økonomisk gevinst for det norske samfunnet, søker Lotteritilsynet i sin gjennomgang å rette søkelys på noen utfordringer med en omlegging. Enkelte av disse innvendingene er av en driftsmessig karakter for Lotteritilsynet som vi opplever faller utenfor den sosialpolitiske og kriminalpolitiske vurderingen regjeringen har bedt om innspill til. At tilsynet for eksempel vil få noen flere arbeidstimer som følge av en lisensordning, kan synes noe underordnet så lenge de økte inntektene for staten mer enn kompenserer for dette. Om man legger til grunn at et forvaltningsorgan skal sørge for at den til en hver tid rådende politikk blir gjennomført, må tilsynets organisering følge av regjeringens politikk – ikke omvendt.

Men de sosialpolitiske konsekvensene er en viktig diskusjon. I all hovedsak handler den om problemspillere. Hvordan kan vi sørge for en sterk ansvarlighetslinje også i en lisensordning?

I likhet med Norsk Tipping som også har utfordringer med problemspillere, har også våre operatørselskaper en rekke verktøy som hjelper både spillerne selv og selskapene med å forebygge dette. Spillerne selv kan sette beløpsgrenser for sin spillkonto, og også ekskludere seg selv fra en tidsbegrenset periode til permanent. Spillere som gjør dette, må samtidig oppgi en årsak. Informasjon herfra viser at mindre enn én prosent av det totale antallet kunder har et usunt forhold til spill. Det er på linje med helseundersøkelser fra Storbritannia der 0,4-0,5 prosent kategoriseres som problemspiller, mens 1 prosent regnes som "moderate risk"⁷. Operatørene har også tydelig lenking til Hjelpelinjen.no.

⁷ <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Press/News-archive/2014/FurtheranalysisofHealthSurveys.aspx>

Operatørselskapene selv bedriver en kontinuerlig monitorering av spillaktivitet for å plukke opp uønsket atferd. I mange tilfeller er det spillselskapene selv som både politisk og teknologisk har gått i bresjen for slik monitorering. Det var for eksempel mulig å spille anonymt hos Norsk Tipping lenge etter at utenlandske aktører hadde innført krav om registrering. Premisset for å drøfte spilleproblematikk videre bør derfor ikke være at et ansvarlighetsregime alltid må drives frem i et monopol.

I Lotteritilsynets rapport trekkes det også en del konklusjoner om hvordan spillselskapene som potensielle lisenssøkere vil agere ved ulike grader av regulering. Det omtales endog scenarier der selskapene ikke vil finne det attraktivt å søke lisens. Vi håper departementet vil legge mer vekt på hva selskapene selv sier om de ulike ansvarlighetsregimene i sine høringsvar.

For oss i Gaming Innovation Group er dette helt avklart. Vi ønsker å jobbe sammen med norske myndigheter for en lisensordning der både forbrukere, ansvarlighet og frivillighet er ivaretatt. Med en skattesats på 15-20 prosent som ifølge utregningene fra Rambøll og Menon Business Economics vil utløse en merinntekt for det norske samfunnet, vil spillselskapene finne en slik lisensordning attraktiv.⁸ Da kan norske myndigheter samtidig stille en ansvarlighetskrav som vilkår selskapene er nødt til å etterleve. Det er verdt å merke seg at seriøse spillselskapene har stor respekt for nasjonale lisensordninger, og vil dersom de av ulike årsaker ikke oppfyller disse, selv kunne ekskludere seg fra dette markedet. Dette for å opprettholde legitimiteten til lisensordninger som bransjen ønsker. Guts.com har som et eksempel ekskludert seg fra det spanske markedet.

Svar på departementets konkrete spørsmål

Spørsmål 1: Hvilket nivå av ansvarlighet vurderer høringsinstansene at man bør ta sikte mot i en framtidig norsk pengespillmodell?

Det er fullt mulig å innføre en lisensmodell med et høyt ansvarlighetsnivå – på nivå med det Rambøll omtaler som 2B. Lotteritilsynet mener denne modellen er den sosialpolitisk beste under en lisensordning, men at den likevel representerer et vesentlig lavere ansvarlighetsnivå enn dagens monopol. Primært fordi man ikke har gjennomgripende ansvarlighetsverktøy som kan regulere problemspillere på tvers av selskapene.

Gaming Innovation Group har tatt et valg om børsnotering i Norge, med de krav det stiller til transparens og rapportering. Vi driver en ansvarlig virksomhet og ønsker våre operatørselskap skal inn i en ansvarlig lisensordning også i Norge. Det betyr ikke bare at vi vil kunne støtte det høye ansvarlighetsnivået som skissert i Rambølls modell 2b, men også bruke vår teknologikompetanse og ressurser til å utvikle et gjennomgripende

⁸ <http://menon.no/a/lisensordning-for-pengespill-er-samfunnsokonomisk-lonnsom-2>

ansvarlighetsverktøy som kan tette gapet mellom ansvarlighetsnivået i den danske lisensmodellen og det reelle nivået i dagens norske monopol.

Samtidig ønsker vi å ta til orde for at dette spørsmålet også løftes opp på et prinsipielt nivå sammen med andre pågående grenseoppdragninger mellom datalagring og personvern.

Som teknologiselskap, der ett av våre kjerneområder er å utvikle sky-baserte plattformtjenester for andre tilbydere av iGaming, lever vi tett på denne problemstillingen. I den videre utredningen mener vi det er viktig å skille mellom hva som er teknologisk mulig, og hva som er ønskelig.

I praksis vil gjennomgripende ansvarlighetsverktøy gjøre det mulig å følge spillernes aktivitet på tvers av ulike selskaper. 99 prosent av spillerne har som vi tidligere har vist til ikke et problematisk forhold til spill. De har gjerne ulike innsatser, men er alle det vi kategoriserer som underholdningsspillere. De satser penger på en fotballkamp de skal se sammen med venner, eller deltar i et pokerlag online. De ønsker selvsagt alle å vinne, men det som primært driver dem er at de synes det er gøy. Som en kjent norsk spilltilbyder sier i sine mange reklamefilmer: Alt blir morsommere når noe står på spill.

I hvor stor grad man skal tillate overvåking av dette flertallet, for å beskytte et mindretall? Den samme problemstillingen gjelder i andre diskusjoner om datalagring kontra personvern.

Med en prinsipiell avklaring vil det neste steget være langt enklere. Allerede i dag har de selskapene som vil være aktuelle for en lisens, sine verktøy for å monitorere spillaktiviteten hos sine kunder. Det vil være fullt mulig å utvikle et verktøy for å kople disse sammen, eller et helt nytt som registrerer spillere på tvers av selskapene som er med. En mulighet for å begrense de personvernmessige utfordringene er å la et slikt verktøy gjelde selv-ekskludering, det vil si at spillere selv kan velge å ekskludere seg ikke bare fra én aktør som i dag – men alle aktørene som opererer innenfor en lisensordning.

I England har ikke bransjen bare vært positive til dette, men også betalt for utvikling og administrasjon av et slikt system⁹. Vi vil være svært positive til et liknende spleiselag i Norge. Premisser er at det skal gjelde for alle, og at lisensvilkårene ellers er i tråd med det Rambøll har vurdert som attraktivt både for spillbransjen og samfunnsøkonomisk.

Et interessant aspekt med England er dessuten at man ikke ser en økning i spillproblematikk under en ansvarlig lisensordning¹⁰. Vi mener det bør være interessant å studere dette markedet nærmere i en videre utredning, også for inspirasjon til markedsføringsbegrensninger vi vil komme inn på under spørsmål 2.

⁹http://www.rga.eu.com/data/files/2015_PR/Gambling_Industry_Code_for_Socially_Responsible_Advertising_-_Final_2nd_Edition_-_August_2015.pdf

¹⁰ <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Press/News-archive/2014/FurtheranalysisofHealthSurveys.aspx>

Spørsmål 2: Hvilket beskyttelsesnivå anser høringsinstansene at vil være mulig å etablere under en lisensmodell?

En diskusjon om beskyttelsesnivå bør overordnet hvile på en erkjennelse: Man kan ikke beskytte dette 100 prosent. Så lenge nordmenn har Internett, vil det alltid være mulig å finne frem til uregulerte aktører. Erfaring også fra andre bransjer viser at ulike former for datablokkering og betalingsforbud alltid møtes med omveier som til slutt ender samme sted.

Å identifisere mulige beskyttelsesnivå bør derfor begynne med en avklaring rundt hva som er det faktiske formålet med beskyttelsen. Vel så mye som å sperre uregulerte aktører ute, må en lisensordning ha som målsetting å skape et nasjonalt spillmarked som 95 prosent av norske spillere faktisk ønsker å bruke.

Finner du det tilbudet du er ute etter i den norske, regulerte pengespillmodellen, slutter du også å lete etter måter å få tilgang til de uregulerte på – som i stor grad er tilfelle i dag.

Med et slikt perspektiv havner en del av Lotteritilsynets skisserte tiltak i et litt annet lys. Et eksempel er begrensninger i markedsføringen av bonuser. Dette gir merverdi til innsatsen, og er noe norske spillere finner attraktivt. Innfører man forbud mot å markedsføre akkurat dette, som er et av tiltakene Lotteritilsynet nevner, risikerer man bare at flere spillere velger uregulerte aktører utenfor det norske markedet. Det betyr færre spillere hos de lisensierte selskapene, mindre kontroll på problemspillere – og mindre inntekter for staten.

Det betyr ikke at det ikke går an å innføre begrensninger i markedsføringen. I dagens spillmonopol er alle andre spillselskaper avskåret fra å markedsføre seg i Norge. Det kan videreføres slik at i en lisensordning vil de med lisens kunne ha lov, mens de som ikke møter lisensvilkårene ikke har lov.

I stedet for å regulere budskap (som bonus), kan man som i England heller prøve ut begrensninger i når på døgnet du kan vise reklamene dine, og til hvem. Der er det forbudt med spillreklame før klokken 21, unntatt lotteri og oddsspill knyttet til idrettsarrangementer¹¹. Også i Norge er det mulig å tenke seg et klokkeslett på kvelden, og hvilke programflater man sender rundt. De kan fortsatt fortelle om bonuser, men ikke rettet mot kjernefamilien som del av lørdagsunderholdningen.

Også betalingsforbud som gjør at man ikke kan sette inn/ta ut penger direkte fra en norsk bankkonto til en konto hos selskap utenfor ordningen, kan videreføres. Men igjen, her er erfaringen at dette i dag ikke forhindrer norske spillere til å velge andre enn Norsk Tipping.

¹¹ <http://abb.uk.com/wp-content/uploads/2015/08/Gambling-Industry-Code-for-Socially-Responsible-Advertising-Final-2nd-Edition-August-2015.pdf>

Datablokkering er et annet hyppig diskutert beskyttelsestiltak, også i Lotteritilsynets rapport. I tillegg til at erfaringer fra andre bransjer viser at dette enkelt kan omgås, mener vi at datablokkering er et så drastisk inngrep i folks frihet på Internett at det krever en prinsipiell avklaring fra politisk hold. I praksis er det digitalt besøksforbud. Hvorvidt dette skal brukes ikke bare for å motvirke kriminalitet, men også for å beskytte et marked, bør komme før man går ned i detaljene og begynner å vekte IP mot DNS.

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?

Rambølls tilleggsrapport og Menon-rapporten er samstemte på ett punkt: Uansett om man legger seg i nedre eller øvre sjikt for estimerer for den "norske" spillomsetningen utenfor monopol, er den på et nivå som gjør at en lisensordning vil gi den norske stat større inntekter. Det gjelder også uavhengig av hvilken av de mest aktuelle skattesatsene man regner på.

Under dagens monopol er det bred politisk enighet om å bruke inntektene fra spill til å finansiere frivilligheten. Så lenge dette fortsatt er et politisk ønske, vil det være uproblematisk å videreføre dette prinsippet under en lisensordning. Eneste forskjell er at pengene kanaliseres gjennom den særegne skattesatsen som blir en del av lisenskravet.

Det som er usikkert, er derfor ikke om frivilligheten går glipp av inntekter ved en omlegging. Spørsmålet er hvor mye mer de vil få. Om man legger det innrapporterte beløpet fra H2 Gambling Capital til grunn, er det snakk om flere hundre millioner kroner hvert år¹² – også etter at man har justert for andre parameter som blant annet økte markedsføringsbudsjetter for dagens eneleverandør, og mer arbeid for tilsynsmyndigheter.

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?

Siden en lisensmodell vil gi gevinst både for frivilligheten, forbrukere og myndigheter, mener vi spillmonopolet bør erstattes av en lisensmodell med et høyt ansvarlighetsnivå. Som vi skriver under spørsmål 1 vil gjerne være med på å utvikle et gjennomgripende ansvarlighetsverktøy som Lotteritilsynet peker på vil tette gapet mellom ansvarlighetsnivået i danskenes lisensmodell (som modell 2 b i Rambøll-rapporten) og dagens norske monopol.

¹² <http://menon.no/a/lisensordning-for-pengespill-er-samfunnsokonomisk-lonnsom-2>

Da kanaliserer man også flere spillere til regulerte spill enn tilfellet er i dagens modell.

Spørsmål 5: Hvordan vurderer høringsinstansene slike gjennomgripende ansvarlighetsverktøy?

Som vi diskuterer under spørsmål 1 vil vi kunne være positive og også stille vår teknologikompetanse og ressurser til rådighet for å utvikle et gjennomgripende ansvarlighetsverktøy som kan tette gapet mellom ansvarlighetsnivået i den danske lisensmodellen og det reelle nivået i dagens norske monopol.

Samtidig ønsker vi å ta til orde for at dette spørsmålet også løftes opp på et prinsipielt nivå sammen med andre pågående grenseoppdragninger mellom datalagring og personvern. I hvor stor grad man skal tillate overvåking av flertallet som har et sunt forhold til spill, for å beskytte et mindretall? Den samme problemstillingen gjelder i andre diskusjoner om datalagring kontra personvern.

Et gjennomgripende ansvarlighetsverktøy vil være enklere også for Datatilsynet å akseptere¹³, dersom det gjelder selv-ekskludering, det vil si at spillere selv kan velge å ekskludere seg ikke bare fra én aktør som i dag – men alle aktørene som opererer innenfor en lisensordning.

I England har ikke bransjen bare vært positive til dette, men også betalt for utvikling og administrasjon av et slikt system¹⁴. Vi vil være svært positive til et liknende spleiselag i Norge. Premisser er at det skal gjelde for alle, og at lisensvilkårene ellers er i tråd med det Rambøll har vurdert som attraktivt både for spillbransjen og samfunnsøkonomisk.

Spørsmål 6: Er det praktisk mulig å innføre slike verktøy i en lisensordning?

Som beskrevet under spørsmål 1 har de de selskapene som vil være aktuelle for en lisens, sine verktøy for å monitorere spillaktiviteten hos sine kunder. Det vil være fullt mulig å utvikle et verktøy for å kople disse sammen, eller et helt nytt som registrerer spillere på tvers av selskapene som er med. En mulighet for å begrense de personvernmessige utfordringene er å la et slikt verktøy gjelde selv-ekskludering, det vil si at spillere selv kan velge å ekskludere seg ikke bare fra én aktør som i dag – men alle aktørene som opererer innenfor en lisensordning.

Spørsmål 7: Vil en lisensordning med gjennomgripende ansvarlighetsverktøy slik Lotteritilsynet beskriver være attraktiv for mulige søkere av lisens?

¹³https://www.regjeringen.no/contentassets/1b458b1e574545209f3d930d0c2ca81c/datatilsynet_mm.pdf

¹⁴http://www.rga.eu.com/data/files/2015_PR/Gambling_Industry_Code_for_Socially_Responsible_Advertising_-_Final_2nd_Edition_-_August_2015.pdf

For å ta kortversjonen først: Ja.

Gaming Innovation Groups misjon er å utvikle iGaming-industrien i positiv retning. Videre har vi valgt notering på Oslo Børs som i vår bransje er et markant skritt i retning mer åpenhet og transparens, både i form av rapporteringskrav og økt offentlig interesse. Et naturlig neste steg vil være å søke lisens. Et høyt ansvarlighetsnivå vil ikke bare regnes som positivt – men noe vi forutsetter som en vesentlig del av lisenskravene.

Forutsetningen er at det skal gjelde for alle, og at lisensvilkårene ellers er i tråd med det Rambøll har vurdert som attraktivt både for spillbransjen og samfunnsøkonomisk.

Spørsmål 8: Hvilke konkrete tiltak mener høringsinstansene eventuelt ikke vil være mulig eller ønskelig å gjennomføre under en lisensmodell?

Under spørsmål 2 tar vi til orde for at man for å identifisere mulige beskyttelsesnivå bør begynne med en avklaring rundt hva som er det faktiske formålet med beskyttelsen. Vel så mye som å sperre uregulerte aktører ute, må en lisensordning ha som målsetting å skape et nasjonalt spillmarked som 95 prosent av norske spillere faktisk ønsker å bruke – ellers viser erfaring også fra andre bransjer at ulike former for datablokkering og betalingsforbud alltid møtes med omveier som til slutt ender samme sted. Så lenge nordmenn har Internett, vil det alltid være mulig å finne frem til uregulerte aktører.

Men finner du det tilbudet du er ute etter i den norske, regulerte pengespillmodellen, slutter du også å lete etter måter å få tilgang til de uregulerte på – som i stor grad er tilfelle i dag.

Med et slikt perspektiv havner en del av Lotteritilsynets skisserte tiltak i et litt annet lys. Et eksempel er begrensninger i markedsføringen av bonuser. Dette gir merverdi til innsatsen, og er noe norske spillere finner attraktivt. Innfører man forbud mot å markedsføre akkurat dette, som er et av tiltakene Lotteritilsynet nevner, risikerer man bare at flere spillere velger uregulerte aktører utenfor det norske markedet. Det betyr færre spillere hos de lisensierte selskapene, mindre kontroll på problemspillere – og mindre inntekter for staten.

Det betyr ikke at det ikke går an å innføre begrensninger i markedsføringen. I dagens spillmonopol er alle andre spillselskaper avskåret fra å markedsføre seg i Norge. Det kan videreføres slik at i en lisensordning vil de med lisens kunne ha lov, mens de som ikke møter lisensvilkårene ikke har lov.

I stedet for å regulere budskap (som bonus), kan man som i England heller prøve ut begrensninger i når på døgnet du kan vise reklamene dine, og til hvem. Der er det forbudt med spillreklame før klokken 21, unntatt lotteri og oddsspill knyttet til

idrettsarrangementer¹⁵. Også i Norge er det mulig å tenke seg et klokkeslett på kvelden, og hvilke programflater man sender rundt.. De kan fortsatt fortelle om bonuser, men ikke rettet mot kjernefamilien som del av lørdagsunderholdningen.

Også betalingsforbud som gjør at man ikke kan sette inn/ta ut penger direkte fra en norsk bankkonto til en konto hos selskap utenfor ordningen, kan videreføres. Men igjen, her er erfaringen at dette i dag ikke forhindrer norske spillere til å velge andre enn Norsk Tipping.

Datablokkering er et annet hyppig diskutert beskyttelsestiltak, også i Lotteritilsynets rapport. I tillegg til at erfaringer fra andre bransjer viser at dette enkelt kan omgås, mener vi at datablokkering er et så drastisk inngrep i folks frihet på Internett at det krever en prinsipiell avklaring fra politisk hold. I praksis er det digitalt besøksforbud. Hvorvidt dette skal brukes ikke bare for å motvirke kriminalitet, men også for å beskytte et marked, bør komme før man går ned i detaljene og begynner å vekte IP mot DNS.

Spørsmål 9:

Lotteritilsynet peker på at innføring av gjennomgripende ansvarlighetsverktøy i en lisensordning vil ha politiske, tekniske og juridiske utfordringer, samt være ressurskrevende.

Lotteritilsynet går imidlertid ikke i detalj om hvilke utfordringer som ligger i en slik ordning.

Hvilke utfordringer vurderer høringsinstansene vil oppstå?

Som vi også har diskutert under spørsmål 1, er det politiske og juridiske utfordringer knyttet til datalagring og personvern. Fra tidligere debatter vet vi at dette er et område med stor politisk uenighet. Skillet går vel så ofte går på ideologi og prinsipper som enkeltsakene som har utløst diskusjonen. I tillegg er den juridiske siden komplisert fordi man kan sette nasjonal og internasjonal lovgivning opp mot hverandre. Dette er da også spørsmål som har engasjert mange jurister.

Den tekniske utfordringen er fullt løsbart, som vi har gjort rede for under spørsmål 1. Det samme mener vi om Lotteritilsynets ressursbekymring. Et forvaltningsorgan forventes å levere på de oppgaver politikerne fastsetter for dem, med en finansiering som skal stå i stil med oppgavene. Når det i Rambøll-rapporten og Menon-rapporten kommer klart frem at norske myndigheter får økte spillinntekter ved en lisensordning, penger som også vil kunne finansiere økt arbeidsmengde for tilsynet, kan tilsynets ressursbekymring oppleves mer som et argument for egen status quo enn mot en omlegging det er politisk vilje til å utrede.

¹⁵ <http://abb.uk.com/wp-content/uploads/2015/08/Gambling-Industry-Code-for-Socially-Responsible-Advertising-Final-2nd-Edition-August-2015.pdf>

Spørsmål 10: Lotteritilsynet vurderer at innføring av gjennomgripende ansvarlighetsverktøy fører med seg problemstillinger rundt retten til personvern etter personvernopplysningsloven, idet en slik ordning vil medføre innsamling og oppbevaring av sensitive personopplysninger.

Hvordan vurderer høringsinstansene denne problemstillingen?

Her er vi som tidligere nevnt helt på linje med Lotteritilsynet. Parallelt med denne prinsipielle diskusjonen, er det også nyttig å vurdere ulike grader av gjennomgripende ansvarlighetsverktøy. Det vil for eksempel være forskjell på verktøy der spillere kan ekskludere seg selv fra alle lisensierte spillselskaper – og der selskap x får opp melding når spiller NN registrerer seg at spilleren tidligere har vist risikoatferd hos selskap y. Det sistnevnte er mye mer utfordrende for personvernet. Samtidig vil det i en konkurransesituasjon være utfordringer knyttet til at selskap x automatisk, uten kundens vilje, får vite hvilke andre aktører vedkommende er kunde hos.

Et siste moment er at også under dagens monopol finner mange nordmenn veien til andre spillaktører enn Norsk Tipping. Dette er da også en viktig årsak til at man har ønsket å utrede en lisensordning, for å få flere av disse inntektene til det norske samfunnet og frivilligheten. Et premiss det kan synes fornuftig å drøfte er hva som vil skje om en større del av den allerede eksisterende "lekkasjen" i fremtiden vil gå til lisensierte aktører enn ikke-lisensierte. Vil nødvendigvis andelen spillere med problemer gå opp?

Dersom man mener at den totale spillomsetningen vil gå opp med en lisensmodell, og at det er derfor antallet med spilleproblemer vil øke, må man samtidig akseptere regnestykker som viser at den totale inntekten for det norske samfunnet øker enda mer sammenlignet med dagens spillmonopol – med økte ressurser tilgjengelig både for frivilligheten og myndighetenes forebyggings- og tilsynsarbeid.

Spørsmål 11: Lotteritilsynet skisserer ulike tiltak som de vurderer kan være aktuelle for å stenge uregulerte aktører ute fra det norske pengespillmarkedet, uavhengig av reguleringsmodell. Tiltakene som skisseres er blokkering av uregulerte aktørers nettsider, kriminalisering av spillere, styrking av betalingsformidlingsforbudet, ekskludering av spillere via tredjepersoner og stans av markedsføring fra ulovlige aktører.

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

Datablokkering har vi diskutert tidligere under spørsmål 2 og 8. I tillegg til at erfaringer fra andre bransjer viser at dette enkelt kan omgås, mener vi at datablokkering er et så drastisk inngrep i folks frihet på Internett at det krever en prinsipiell avklaring fra politisk hold. I praksis er det digitalt besøksforbud. Hvorvidt dette skal brukes ikke bare for å motvirke kriminalitet, men også for å beskytte et marked, bør komme før man går ned i detaljene og begynner å vekte IP mot DNS.

Kriminalisering av spillere er et annet tiltak vi vil sette et stort spørsmålstegn ved. Det har både en politisk, ressursmessig og effektmessig side. Politisk virker det noe underlig om Norge, som nettopp har lempet på pokerforbudet og tillatt pokerspill i Norge, like etterpå skulle gjøre det ulovlig å spille på nett. At noen kan møtes hos venner og spille poker, eller delta i en større turnering sendt på TV 2, for så å bryte loven om de logger seg på PC'en og gjør det samme hjemme, fremstå ikke som spesielt konsistent politikk.

Ressursmessig ser man at politi og påtalemyndigheter allerede sliter med å følge opp alle sine oppgaver. Hverdagskriminalitet blir henlagt tross bevis. Å innføre et forbud, som trolig ikke vil bli håndhevet i særlig grad, fremstår derfor som lite hensiktsmessig. Dessuten har norske myndigheter, som Lotteritilsynet viser til i sin rapport, tidligere tatt til orde for at straff bør være et virkemiddel man venter med.

Et betalingsforbud vil kunne være en del av et reguleringsregime der ulike tiltak sammen gjør det enklere å velge den regulerte aktøren, men effekten er usikker.

Under spørsmål 2 har vi tatt til orde for regulering av adgangen for markedsføring som et potensielt effektivt tiltak, dog gjennomført på en litt annen måte enn i dag.

Spørsmål 12: Lotteritilsynet skisserer tre ulike former for blokkering av nettsider: blokkering av IPadresser, blokkering av DNS-adresser og DPI-basert blokkering. Hvordan vurderer høringsinstansene disse ulike formene for blokkering som tiltak for å beskytte det norske regulerte markedet?

Datablokkeringen har vi vært inne på blant annet i spørsmål 1, 2 og 11. Vi vurderer ingen av tre formene for datablokkering som hensiktsmessige for å beskytte et regulert marked. Årsaken er at erfaringer fra andre bransjer viser at dette enkelt kan omgås. Da er det bedre å jobbe for en lisensordning som er så attraktiv også for spillerne at de ikke søker seg til de uregulerte aktørene, samtidig som man bygger inn ansvarlighet gjennom blant annet begrensinger i markedsføringen og et gjennomgripende ansvarlighetsverktøy med selv-ekskludering.

Avsluttende ord

Den norske spilldebatten har i mange år dessverre hatt en tendens til å hvile på en del vedtatte sannheter og parter som har stått mot hverandre, vel så opptatt av polemikk som løsninger.

Gaming Innovation Group er derfor glade for at det nå kommer en utredning der regjeringen ønsker faglige innspill til hvordan en lisensordning kan ivareta både forbruker og frivillighet.

Når de økonomiske utredningene viser at norske myndigheter får tilført minst like mye, og realistisk sett betydelig mer, inntekter ved en lisensordning enn ved dagens monopol, mener vi det svarer ut eventuell bekymring for finansiering av frivilligheten. Vi ønsker da å tilby vår erfaring og teknologikompetanse i det videre arbeidet med å påse at en lisensordning både får en høy grad av ansvarlighet, og er attraktiv for potensielle lisenssøkere. Attraktiviteten er viktig for å få de store aktørene som nordmenn allerede i dag oppsøker, til å komme med i den regulerte ordningen. Da vil man

- sikre størst myndighetskontroll over markedet
- man kan utvikle ansvarlighetsverktøy som gjelder hele bransjen og
- man sikrer høyest mulig skatteinngang til Norge.

Mer enn bare å tenke hvilke stengsler man kan bygge, handler dette arbeidet om å finne ut hvordan man skal sikre at flest mulig av spillerne ønsker å benytte det regulerte tilbudet. Det er en virkelighet i dag hvor man tross tiltak som eksempelvis betalingsforbud, har et stort norsk spillmarked på utsiden av monopolet. Det vil kanskje aldri la seg gjøre å få 100 prosent av spillomsetningen inn i en regulert lisensordning, men lykkes man med å få 90-95 prosent inn i mer kontrollerte og ansvarlige former, vil både forbruker, frivillighet og norske myndigheter sitte igjen som vinnere.

Forhåpentligvis vil vårt høringssvar være med og bidra i dette arbeidet. Vi stiller mer enn gjerne opp også i fremtiden.