

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.
15/01507-2

Deres ref.
15/2254

Dato
1. desember 2015

Høringsuttalelse – utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill

Innledning

Det vises til Kulturdepartementets høringsbrev av 08.07.2015 om utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill.

Til grunn for høringsbrevet viser Kulturdepartementet til eksterne utredninger fra Rambøll og Lotteritilsynet. Norsk Tipping finner innledningsvis grunn til å bemerke at selskapet fra et pengespillfaglig perspektiv kan stå bak hovedkonklusjonene i disse rapportene. Selskapet har derfor ikke funnet grunn til å kommentere enkeltelementer i rapportene i utstrakt grad.

Norsk Tippings høringsuttalelse består av to deler. I del 1 gis en overordnet kommentar til høringsspørsmålene i form av et sammendrag. I del 2 svarer selskapet mer utfyllende på høringsbrevets 12 spørsmål.

Del 1 Sammendrag høringsuttalelse

Norsk Tipping mener at et spørsmål om man skal gå fra en enerettsmodell til en lisensmodell er et grunnleggende og prinsipielt valg mellom to ulike modeller for å styre og regulere pengespillmarkedet. De grunnleggende forutsetningene som den norske pengespillpolitikken er basert på fram til i dag, vil også bli vesentlig endret dersom man går fra et enerettssystem til et lisenssystem. Norsk Tipping støtter derfor at Kulturdepartementet gjennom høringen foretar en

bred utredning av saken slik at beslutningstakerne kan ta et informert valg om hvordan spillmarkedet skal styres i fremtiden.

Historisk har myndighetenes regulering av pengespillsektoren i Norge gjenspeilet et ønske om et høyt beskyttelsesnivå for norske borgere. Befolkningsundersøkelser og statistikk fra Hjelpelinjen indikerer at problemene med pengespill er fallende i Norge. I lys av dette mener Norsk Tipping det er nødvendig å sørge for at eventuelle endringer i pengespillregulering ikke skaper problemer for personer med spilleproblemer, spillere som har risiko for å utvikle spilleproblemer eller spillernes nærstående. I valget om fremtidig modell anbefaler Norsk Tipping derfor at disse gruppenes interesser blir avgjørende når nivået av ansvarlighet skal bestemmes i en fremtidig pengespillregulering. Selskapet kan ikke se at spillselskapenes egne interesser bør tillegges særlig vekt i en slik vurdering.

Et lisenssystem etter dansk forbilde vil inkludere kasinospill og sportsspill på nett. Disse spillkategoriene er per i dag de spillene som skaper flest avhengighetsproblemer for spillerne på det norske markedet. Lisenssystemer med flere aktører bygger på en konkurranselogikk hvor aktørene i utgangspunktet må forventes å søke maksimal økonomisk profitt innen gjeldende regelverk. Markedstrykket vil dermed øke betydelig innenfor denne sektoren. Norsk Tipping mener erfaringene fra det tidligere automatmarkedet i Norge og dagens uregulerte nettmarked for kasinospill og sportsspill viser at beskyttelse av sårbare spillere kommer til kort i en interessekonflikt opp mot økonomisk inntjening og aktørenes avkastningsønsker. Et lisenssystem vil mest sannsynlig også medføre at myndighetene må gi fra seg direkte kontroll på deler av Norsk Tippings spillportefølje, til tross for at kasinospill og sportsspill uten omfattende ansvarlighetstiltak kan være de mest risikofylte spillene for kundene i Norsk Tippings spillportefølje.

I det danske lisensmarkedet er det slik Norsk Tipping ser det få regler for å beskytte sårbare spillere. Spillaktørene på det danske markedet er gitt betydelig rom for å utvikle spill og drive innovasjon gjennom eksisterende regelverk, uten at denne utviklingen i særlig grad kontrolleres løpende mot sosialpolitiske målsetninger for å begrense spilleavhengighet.

En annen erfaring med innføring av lisenssystem i Danmark er at overskuddet i pengespillmarkedet i større og større grad hentes ut av lisensmarkedet hvor det etter dansk modell finnes de mer aggressive spilltypene. Overskuddet fra lotteriene (enerettsområdet) faller relativt sett ganske dramatisk i det danske markedet. En slik forflytning i spillaktivitet vil kunne ha svært uheldige sosialpolitiske følger. Det er etter Norsk Tippings oppfatning også grunn til å tro at et lisenssystem vil påvirke Norsk Tippings lotteriportefølje negativt. Dette vil få uheldige virkninger for finansiering av frivilligheten gjennom pengespill.

Lotteritilsynet har anbefalt at omfattende ansvarlighetstiltak skal gjelde på tvers av alle aktører i et eventuelt lisensiert pengespillmarked. Norsk Tipping kjenner ikke til andre jurisdiksjoner hvor liknende omfattende ansvarlighetstiltak er innført på tvers av spilloperatørene.

Norsk Tipping finner like fullt støtte i forskning og egne erfaringer for at omfattende ansvarlighetstiltak har en betydelig positiv effekt overfor sårbare spillere og spillere med spilleproblemer. Myndighetene og Norsk Tipping tar per i dag et felles ansvar for å utvikle dette området løpende, for å sikre at det oppstår minst mulig problemer med pengespill.

Kunder som har høy spilleaktivitet er i henhold til Norsk Tippings kundeundersøkelser positive til at det settes grenser for hvor mye som kan tapes på pengespill. Forskning viser også at obligatorisk grensesetting er av de tiltak som beskytter de mest sårbare spillerne. Til tross for dette, synes obligatorisk grensesetting å være et ansvarlighetstiltak som er lite ønskelig å innføre i en lisensordning fra potensielle lisenssøkere som i dag tilbyr spill ulovlig til nordmenn. Den overliggende utfordringen med gjennomgripende ansvarlighetsverktøy for disse er at verktøyene vil innebære en investeringskostnad, samt innebære betydelige sviktende inntekter for selskapene. Norsk Tipping mener derfor at en lisensordning som inneholder gjennomgripende ansvarlighetsverktøy med obligatorisk grensesetting ikke vil være attraktiv for spilloperatører som driver en spillvirksomhet etter ordinære økonomiske målsetninger.

Selv om man skulle etablere en lisensordning, vil det alltid eksistere uregulerte aktører som vil forsøke å tilby ulovlige pengespill til norske forbrukere. Myndighetene har ingen garanti for at spillselskapene som i dag opererer utenfor norsk lovgivning vil være villig til å søke en eventuell lisens.

Norsk Tipping har derfor kommet til at et høyt nivå på ansvarlighet, og beskyttelse av sårbare grupper, best kan oppnås med et enerettssystem. Dette standpunktet understøttes slik selskapet ser det, av rapportene fra Rambøll og Lotteritilsynet. Norsk Tipping anbefaler derfor at myndighetene ikke gir fra seg dagens omfattende styrings- og kontrollmuligheter på pengespillmarkedet ved å etablere et lisenssystem.

Fordelen med en enerettsmodell er at myndighetene har en rekke flere styringsvirkemidler enn bare alminnelig regelverksstyring. Det er hverken praktisk mulig eller prinsipielt ønskelig å ha samme styrings- og kontrollregime overfor private, kommersielle aktører som overfor en 100 prosent statlig eid virksomhet. Slik situasjonen er i dag, mener Norsk Tipping at selskapet og myndighetene også har gode forutsetninger for å gjennomføre kanaliseringsoppdraget i en periode med endringer i spillmarkedet og de generelle forbrukervanene.

Dersom enerettsmodellen skal opprettholdes, mener Norsk Tipping det vil være en styrke om de sentrale aktørene i enerettsmarkedet forfølger ansvarlighet som det primære formål. Det bør derfor blant annet vurderes om det skal stilles krav til registrert spill og et ansvarlighetsregime hos store aktører. Myndighetene bør etter Norsk Tippings oppfatning ha en koordinert innsyns-, kontroll- og styringsmulighet overfor alle spilltilbydere og deres tilbudsutvikling.

En befolkningsundersøkelse og statistikk fra Hjelpelinjen viser at spill hos uregulerte aktører er utfordrende for risikospillere og problemspillere. Norsk Tipping mener derfor myndighetene til enhver tid bør prioritere å redusere andelen av spill hos uregulerte aktører, uavhengig av hva som

blir fremtidig pengespillmodell. Lotteritilsynet må sikres tilstrekkelig myndighet og ressurser til å minimere ulovlig spilleaktivitet på markedet. Norsk Tipping mener det bør utredes om myndighetene har et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å stanse medvirkning til å formidle eller markedsføre spill som ikke har tillatelse i norsk lovgivning. Norsk Tipping støtter også at det gjennomføres ulike former for blokkering som tiltak for å beskytte de sårbare spillerne og det norske regulerte pengespillmarkedet. Slik blokkering er gjennomført i en rekke andre jurisdiksjoner, også i Danmark.

Flere uregulerte spilloperatører arbeider målrettet hver dag med å utfordre og bryte den norske pengespillovgivningen. Disse har ikke som en primær intensjon å beskytte spillerne på det norske markedet. Hvis disse aktørene hadde ønsket å beskytte de sårbare spillerne etter norske myndigheters standarder, hadde de for lenge siden gjennomført gjennomgripende ansvarlighets tiltak mot det norske pengespillmarkedet på eget initiativ.

Del 2 Gjennomgang av spørsmålene i høringsnotatet

Spørsmål 1:

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

Bakgrunn

Lotteri- og pengespillovgivningen i Norge har i lang tid vært regulert ut fra det faktum at pengespillsektoren på mange områder skiller seg fra andre typer økonomiske sektorer. En ordinær økonomisk logikk tilsier at man bør stimulere kundene som er mest tilbøyelig til å bruke penger på produktet, for å øke deres aktivitet og verdi. I pengespillbransjen har imidlertid de «beste kundene» et potensielt problem med pengespill. Som enerettsaktør på det norske markedet må Norsk Tipping hele tiden vurdere tiltak for å nedjustere disse kundenes spilleaktivitet.

Stortingets ønske for regulering av sektoren har over lang tid gjenspeilet et ønske om et høyt beskyttelsesnivå for norske borgere. Norske myndigheter, med Kulturdepartementet og Lotteritilsynet i spissen har, med bakgrunn i de spesielle forholdene som gjelder innenfor pengespillsektoren, derfor hatt som formål å sikre at spilleaktiviteten på det norske markedet er ansvarlig og at den ikke skal bli en belastning for risikospillere, spilleavhengige og deres pårørende. Dette hensynet var også bakgrunnen for at Stortinget i 2003 gikk inn for å fjerne spillautomatene i Norge.

I utformingen av norsk pengespillpolitikk har kommersielle aktørers egne interesser blitt satt til side, og disse har bare blitt gitt en begrenset adgang til pengespillmarkedet. På den måten dempes drivkreftene man ut fra et markedspektiv ønsker å stimulere i de fleste andre økonomiske sektorer i samfunnet.

En særskilt regulering for pengespill som sektor er vanlig i de fleste europeiske land. Riktignok er det forskjellig utforming på reguleringene ut fra hvor strenge restriksjoner som finnes. Oppfatningen om at pengespillsektoren er en særskilt sektor der myndighetene har kommet til at vanlige markeds mekanismer ikke er ønsket, er imidlertid den fremtredende.

Det er flere indikasjoner på at problemene med pengespill totalt er fallende og at pengespillpolitikken fra et sosialpolitisk ståsted har fungert. Både en befolkningsundersøkelse fra Universitet i Bergen (UiB) i 2014 og statistikk fra Hjelpelinjen, viser at de samlede virkemidlene som aktørene har tatt i bruk på det norske markedet har hatt positive effekter for å redusere risiko for uheldig spilleadferd i Norge. Undersøkelsene og statistikken viser etter Norsk Tippings oppfatning at selskapet har vært en avgjørende bidragsyter til dette.

Slik enerettsmodellen er regulert i dag har Norsk Tipping etter reglene i pengespilloven enerett til å avholde spillene og lotteriene med størst omsetning, og spillene og lotteriene som har størst risiko for spilleproblemer. Norsk Tipping har en driftsoperasjon der spill skjer registrert og hvor enkeltkunders og kundegruppers spilleadferd monitoreres. Ut fra dette har staten blant annet mulighet til å sette maksgrenser for hvor mye man totalt kan tape på pengespill. Dagens enerettssystem gir dermed myndighetene full adgang til å bestemme hvilket nivå av ansvarlighet man skal ha på det norske markedet, og dermed hvilket beskyttelsesnivå som er hensiktsmessig for norske forbrukere. Modellen gir myndighetene høy fleksibilitet til å foreta styring av markedet dersom dette er påkrevet. Etter Norsk Tippings oppfatning ligger forutsetningene godt til rette for at myndighetene fortsatt kan velge å ha et enerettssystem for de største og mest avhengighetsskapende pengespillene, og dermed ha et høyt nivå på ansvarlighet i en fremtidig norsk pengespillmodell.

Norsk Tipping erkjenner at det uregulerte markedet utgjør en utfordring når det gjelder å beskytte norske forbrukere. Spillaktørene i dette markedet viser gjennom sin adferd at de ikke har til intensjon å respektere myndighetenes lover og reguleringer. Det er likevel nødvendig å påpeke at det uavhengig av modellvalg, uansett vil eksistere et uregulert marked med aktører som ikke vil følge gjeldende reguleringer. Dette understøttes av Rambølls rapport.

Norsk Tippings svar

Norsk Tipping mener det er nødvendig å sikre at endringer i pengespillregulering ikke skaper problemer for personer med spilleproblemer, spillere som har risiko for å utvikle spilleproblemer eller deres nærstående. I valget om fremtidig modell anbefaler Norsk Tipping derfor at disse gruppenes interesser blir avgjørende når nivå av ansvarlighet skal bestemmes. Selskapet kan ikke se at spillselskapenes egne interesser bør tillegges særlig vekt i en slik vurdering. Norsk Tipping er av den oppfatning at et høyt nivå på ansvarlighet best kan oppnås med et enerettssystem, noe som understøttes av rapportene fra Rambøll og Lotteritilsynet.

Spørsmål 2:

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

Bakgrunn

Et lisensregime etter dansk forbilde vil inkludere kasinospill på nett. En portefølje med kasinospill på nett inneholder normalt spill som roulette, black jack, bingo og tradisjonelle spilleautomater. I tillegg vil et lisensregime omfatte sportsspillkategoriene betting og livebetting. Disse spillkategoriene er per i dag de spillene som skaper flest avhengighetsproblemer for spillerne på det norske markedet.

Samtidig viser offisielle kilder, herunder en befolkningsundersøkelse fra 2014 og statistikk fra Hjelpelinjen, at det er stor forskjell for problemspillere om spillene tilbys i det norske enerettsmarkedet eller det konkurransebaserte nettmarkedet som hovedsakelig har tilhold på Malta. En ny norsk befolkningsundersøkelse kommer i 2016. Denne vil antakelig belyse problemstillingen mer i detalj og bør inngå i det videre faktagrunnlaget.

Norsk Tippings egne kundeundersøkelser viser også at bare en liten andel av spillere som får stanset sitt spill på grunn av ansvarlighetstiltak i regi av Norsk Tipping, fortsetter spillingen hos uregulerte aktører. Dette gir etter Norsk Tippings oppfatning en klar indikasjon på at kanaliseringsoppdraget til selskapet har god effekt.

I tillegg til det som fremgår av Rambølls rapporter og Lotteritilsynets rapporter, er det også verdt å merke seg Helsedirektoratets brev av 25.03.2015 som er vedlagt Lotteritilsynets hovedrapport. Helsedirektorat mener det er naturlig å anta at man kan vente en økning i bruk av pengespill som en følge av en lisensordning. Helsedirektoratets oppfatning støttes også av Rambølls rapport. I følge Helsedirektoratet kan en lovlig konkurranse forsterke pengespillproblemene hos gruppen av problemspillere.

Operatørene som i dag tilbyr spill ulovlig, vil gjennom en lisensordning gis en mulighet til å markedsføre sine spill på nye arenaer. Dette vil etter Norsk Tippings oppfatning medføre at markedstrykket fra disse aktørene mot norske kunder vil øke betydelig. Per i dag har disse aktørene eksempelvis ikke tilgang til idrettslag, sportsklubber, idrettsarenaer, detaljhandelen, TV2/TVNorge, radiokanaler og andre nyhetsformidlere.

Et naturlig spørsmål i denne sammenheng er å undersøke hvorvidt det er mulig å overføre ansvarlighetsregimet Norsk Tipping har i dag i en modell for nye lisensierte spillskaper. For å se nærmere på dette må man se nærmere på hva som totalt sett er Norsk Tippings – og dermed myndighetenes – ansvarlighetsregime per i dag.

Norsk Tippings ansvarlighetsregime har sitt grunnlag i virksomhetens primærformål. Selskapet skal ha en driftsmodell som reelt skal forebygge spilleproblemer og sikre et høyt beskyttelsesnivå. Et slikt system betinger at spilloperatøren først og fremst har som oppgave å sikre at spilleaktiviteten skjer i trygge former for kundemassen.

Norsk Tipping er videre av den oppfatning at Norsk Tippings ansvarlighetsregime preges av at selskapet løpende evaluerer potensial og omfang for ulike former for uønsket adferd knyttet til pengespill. Dette inngår som integrert del av selskapets virksomhetsstyring og rapportering til ledelse og myndigheter. Bakgrunnen for dette er at faktorer som kan skape pengespillproblemer, ikke er et statisk område som skal være myndighetenes ansvar å finne ut av på egen hånd. Et høyt beskyttelsesnivå fordrer tvert imot at spilloperatøren selv tar dette sosialpolitiske ansvaret. Det gir også selskapet mulighet til å endre spillvirksomheten raskt på eget initiativ etter hvert som man får kunnskap om hvilke forhold i markedet som øker risikoen for spilleavhengighet og økonomisk kriminalitet.

Når spillvirksomheten i Norge domineres av én aktør som i dag, gir dette myndighetene anledning til å optimalisere kontrollmuligheter og utøve sektorpolitisk styring gjennom enerettsaktøren ut fra den enhver tid gjeldende risiko for uønsket spilleaktivitet som avdekkes på pengespillmarkedet. Kulturdepartementet har gjennom særlovskonstruksjonen en rekke kontroll- og styringsmuligheter mot Norsk Tipping.

Styringsrettens betydning i pengespillmarkedet er blant annet omhandlet i den såkalte «Automatsaken», Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 s. 1003 og EFTA-domstolens dom i sak E-1/06. Høyesterett kom til at det er rimelig å anta at en enerettsinnehaver av spilleautomater, som er undergitt effektiv kontroll av offentlige myndigheter, bedre vil komme legitime bekymringer om spilleavhengighet i møte enn en kommersiell operatør. Videre ble det i dommen vist til at det er rimelig å anta at staten prinsipielt sett lettere vil kunne føre kontroll med en statlig operatør av spilleautomater enn med private operatører. Domstolene mente at en slik forståelse av modellvalget – enerettssystem eller lisenssystem – ga seg i kraft av alminnelige erfaringssetninger. Liknende oppfatning ble uttrykt av EFTA-domstolen og Oslo tingrett i Ladbrokes-saken.

Muligheten til å instruere Norsk Tipping, uten å gå veien om generalforsamling eller endringer i lover og forskrifter, gir en effektiv mulighet for statlig styring, eksempelvis mot markedsføringsmetoder, spillutvikling og overordnede og operative forretningsmessige strategier som staten anser uønsket for å nå målene i pengespillpolitikken. I realiteten har dette også medført at Norsk Tipping er den viktigste driveren for innovasjon av ansvarlig spillvirksomhet på det norske markedet. Norsk Tipping har i senere tid iverksatt tiltak på eget initiativ for å teste effekten av personlige tilbakemeldinger til kunder som har risiko for å utvikle spilleproblemer. Slike tilbakemeldinger en-til-en synes å ha stor effekt for å forhindre at spillerne utvikler spilleproblemer. Når man i tillegg tar i betraktning at en enerettsaktør i mindre grad har økonomiske incentiver som gjelder for driften, blir Norsk Tipping som operatør i praksis selvregulerende gjennom denne styringsformen. Denne etablerte praksisen må staten velge bort dersom det innføres en lisensmodell på markedet.

Det tidligere automatmarkedet i Norge synliggjør utfordringene dersom et pengespillmarked i hovedsak håndteres av et eksternt regelverk i en lisensmodell. Erfaringen med aktørene innenfor automatmarkedet var at disse kontinuerlig satte press på tolkninger av forskrifter og regler som gjaldt for pengespillsektoren. De tok i mindre grad inn over seg lovens intensjon om å begrense

skadevirkningene av pengespill. Spilloperatører som opplyser at man ønsker seg et lisenssystem i det norske markedet innenfor kasinospill på nett og sportsspill, er selskap med rene kommersielle formål. Dette gjenspeiler også deres markedsoperasjon fullt ut. Selskapene har plassert sin spillvirksomhet i jurisdiksjoner hvor det er bedriftsøkonomisk gunstig å drive pengespillvirksomhet med tanke på lav skattlegging og minimale krav til at spillaktiviteten skal skje i samsvar med andre lands spillovgivning. Disse operatørene har etter Norsk Tippings oppfatning allerede synliggjort ved sin omfattende omgåelse av det norske markedsførings- og distribusjonsforbudet, at det ligger et innebygget ønske i virksomhetene om å utnytte de myndighetsfastsatte reglene til det ytterste for derved å øke sine salg mot norske forbrukere.

Tilsynsmyndighetenes rolle i en enerettsmodell og lisensmodell må også tas i betraktning når man skal vurdere hvilket beskyttelsesnivå som kan oppnås. Kontroll på pengespillmarkedet betinger etter Norsk Tippings oppfatning at det er etablert et effektivt tilsyn. Per i dag må tilsynet med Norsk Tipping anses som svært effektivt idet Lotteritilsynet uten problemer har omfattende tilsyn med Norsk Tippings virksomhet og løpende gis fullt innsyn i de forretningsmessige prosesser. I et lisenssystem vil tilsynets berettigelse basere seg på hjemmel i lov. Det er vanskelig å se for seg et system hvor private selskaper løpende skal underlegges tilsyn i samme omfang som Lotteritilsynet har med Norsk Tipping i dag. Dette vil være med på å senke nivået på ansvarlighet.

En annen forutsetning for at en lisensmodell skal ha effekt, er at aktørene som per i dag ulovlig tilbyr spill til det norske markedet, samt fremtidige markedsaktører, faktisk søker om lisens. Rambøll opererer i sine rapporter med en antakelse om at det fortsatt vil være et uregulert marked av relativt stor størrelse etter innføring av et lisenssystem, uavhengig av om myndighetene velger Rambølls scenario 2A eller 2B. Fra ulikt hold i Danmark rapporteres om et ulovlig marked på 5-17 % etter innføringen av lisenssystem, til tross for at den danske lisensmodellen har et langt svakere ansvarlighetsregime enn det som ligger til grunn for Rambølls scenario 2A og 2B. Rambøll mener dessuten en oppslutning betinger at det er nødvendig med en lavere beskatning av selskapenes netto omsetning enn i Danmark, dersom myndighetene samtidig ønsker et strengere ansvarlighetsregime enn i Danmark. Videre viser Rambølls rapport at aktørene har uttrykt seg negative til obligatoriske tapsgrenser for kundene. Norsk Tipping er av den oppfatning at obligatoriske tapsgrenser har vist seg å være nødvendig på det norske markedet for å beskytte sårbare spillere. Innføring av obligatoriske grenser på spilleautomater etter at Norsk Tipping fikk enerett på oppstilling av automater er et eksempel på dette.

Til slutt finner Norsk Tipping grunn til å bemerke at Norsk Tippings rolle vil endres dersom det innføres lisenssystem på deler av det som i dag omfattes av selskapets portefølje. Dersom en dansk modell følges, vil Norsk Tippings virksomhet sannsynligvis måtte deles i minst to selskaper med armlengdes avstand mellom disse. For de lisenerte spillene til Norsk Tipping vil de konkurranseutsatte betingelsene i markedet gjelde. Myndighetene vil dermed gi fra seg direkte kontroll på deler av Norsk Tippings spillportefølje. Tatt i betraktning at dette er de mest risikofylte spillene for kundene i Norsk Tippings spillportefølje, vil dette umiddelbart medføre en betydelig endring fra dagens situasjon. Et annet scenario er at begrunnelsen for statlig eierskap i Norsk

Tipping lisensspill helt faller bort som en følge av at dette selskapet konkurrerer på like vilkår med annen konkurranseutsatt virksomhet. Det vises til betraktninger rundt oppdeling av en statlig spillaktør som er gjort av det svenske finansdepartementets ekspertgruppe for studier i offentlig økonomi (ESO) i rapporten 2015:1 «En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden».

Norsk Tippings svar

Et lisenssystem vil åpne for økt konkurranse og lavere grad av direkte styringsmulighet i markedet. Norsk Tipping mener derfor at det i et norsk pengespillmarked sannsynligvis ikke er mulig å etablere et høyt beskyttelsesnivå under en lisensordning.

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?

Bakgrunn

Norsk Tipping forstår det slik at utgangspunktet for å utrede om det skal innføres lisensordning for pengespill i Norge, er basert på et ønske om å få større kontroll på det totale pengespilltilbudet i Norge. Fra de uregulerte aktørenes side er deres antatte bruttoomsetning trukket frem for å skape et bilde av at den uregulerte aktiviteten på det norske pengespillmarkedet er omfattende. Ved å bruke bruttoomsetning ser man imidlertid bort fra de ulike pengespillkategorienes særtrekk, noe som gjør det svært krevende å sammenligne pengespillmarkedet på tvers av kategorier.

Norsk Tipping mener det beste bildet av den prosentvise fordelingen i det norske pengespillmarkedet fremkommer ved å se på fordelingen av nettoomsetningen, ofte omtalt som Gross Gaming Revenue (GGR). Nettoomsetningen representerer det samlede tapet den totale kundemassen har overfor spillselskapene. Nettoomsetningen er også beregningsgrunnlaget for skattlegging etter den danske lisensmodellen.

Som det fremgår av Lotteritilsynets hovedrapport punkt 5.1. estimeres det totale nettomarkedet i Norge til 10,5 milliarder kroner i 2014. Av dette estimeres størrelsen på det uregulerte markedet til 1,2 milliarder, noe som utgjør om lag 11 % av det norske totalmarkedet. Nær 90 % av det norske spillmarkedet er dermed under norske myndigheters kontroll per i dag. I europeisk målestokk er dette en høy andel i et spillmarked med enerett, og for mange markeder ville også dette ha vært en høy andel selv om man hadde åpnet opp for lisens innen enkelte kategorier. Slik Norsk Tipping ser det er derfor størstedelen av den reelle spillomsetningen i det norske markedet fortsatt under kontroll.

Det er viktig å være klar over at et lisensmarked som påvirker Norsk Tippings lotteriportefølje negativt, kan få svært uheldige virkninger for finansiering av frivilligheten. Det vises til Rambølls hovedrapport punkt 8.5.

Etter utarbeidelsen av Rambølls hovedrapport har regnskapstallene for 2014 for aktørene på det danske markedet blitt kjent. Tallene fra 2014 viser at lotterier mister omsetning. I 2014 hadde lisensspillene en markedsandel på 37 %. I første driftsår for lisensmarkedet i 2012 var markedsandelen 28 %. I 2014 hadde lotterispill en markedsandel på 38 %. I første driftsår for lisensmarkedet i 2012 var den på 42 %. Oppmerksomheten og spilleaktiviteten i Danmark øker dermed kraftig innenfor den konkurranseutsatte lisensdelen av spillmarkedet, og lotterienes omsetning på enerettsmarkedet synker. Fra Danske Spils årsrapport 2014 hitsettes:

«Regnskabet viser store forskelle i salget af Danske Spils produkter. I forlængelse af liberaliseringen, ser vi en vandring fra monopolspil over til de liberaliserede spil. Oddset, Poker og Casino er gået bedre end forventet og købet af CEGO har bidraget positivt til udviklingen. På monopolmarkedet har vi set en rigtig positiv udvikling i Eurojackpot, mens Lotto og Onsdags Lotto er gået mere tilbage end forventet. Samlet set har vi en lille fremgang i BSI men en tilbagegang i resultatet, da overskudsgraden på det liberaliserede marked er lavere end på monopolmarkedet»

Dette viser etter Norsk Tippings oppfatning at risikoen som gjenspeiles i Rambølls i tabell 18 «Konsekvens av forutsetningen om at online kasino ikke erobrer omsetning fra lotteri» er sentral når modellvalget for regulering av det norske spillmarked i fremtiden skal avgjøres.

Norsk Tipping finner også grunn til å påpeke at Rambøll i hovedrapporten pkt 3.3 «Avgrensninger og begrensninger innenfor rammene av oppdraget» i sine beregninger ikke har tatt i betraktning i sin scenariomodell konsekvensene av en eventuell maksgrense for tap i lisensmarkedet. Lotteritilsynet på sin side har forutsatt i sine rapporter at et gjennomgripende ansvarlighetsregime bør inneholde obligatoriske maksgrenser for tap. Det kan dermed stilles spørsmål ved om en vesentlig forutsetning for Rambølls rapporter ikke er til stede idet Lotteritilsynet ikke anbefaler at et norsk lisensmarked får vokse fritt uten at det settes grenser for enkeltspilleres tap.

Det danske markedet viser en trend hvor overskuddet i pengespillmarkedet i større og større grad hentes ut av lisensmarkedet, og hvor overskuddet fra lotteriene faller relativt sett ganske dramatisk. Siden åpningen av lisensmarkedet i 2011 har netto omsetning på det danske lotterimarkedet falt med 17 %. Dette innebærer at overskuddet i større og større grad hentes fra et lisensmarked hvor det er grunn til å tro at det er høyest risiko for at kundene får problemer med sin spilleaktivitet. Norsk Tipping tror store deler av den norske frivilligheten ikke er likegyldig til hvilken del av spillmarkedet man får sitt overskudd fra.

Rambøll har operert med at potensielle aktører i en lisensmodell under gitte forutsetninger vil akseptere en skattesats på 15-20 % av netto spillomsetning. Norsk Tipping registrerer at enkelte av aktørene argumenterer for en skattesats på 5-10 % i debatten om lisensiering av det svenske pengespillmarkedet. Skattesatser bransjen selv finner formålstjenlig i en lisensordning, vil åpenbart gi minimale overskuddsbidrag til frivilligheten.

Norsk Tippings svar

En av erfaringene med innføring av lisenssystem i Danmark er at overskuddet i pengespillmarkedet i større og større grad hentes ut av lisensmarkedet. Overskuddet fra lotteriene faller relativt sett dramatisk. En slik utvikling på det norske spillmarkedet vil ha svært uheldige sosialpolitiske følger. Det er god grunn til tro at lisensmarkedet vil påvirke Norsk Tippings lotteriportefølje negativt, og dette vil få svært uheldige virkninger for finansiering av frivilligheten gjennom pengespill.

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?

Bakgrunn

Norsk Tipping er av den oppfatning at myndighetene i fremtiden har god mulighet til å styre utviklingen i markedet på en slik måte at det både skjer en effektiv kanalisering og at spilleproblemer fortsatt holdes lavt. For å oppnå dette bør imidlertid markedet etter Norsk Tippings oppfatning styres og reguleres ved hjelp av noen grunnleggende prinsipper og overordnede tiltak.

For det første bør aktørenes primære målsetning i et enerettsmarked være å nå et mål om at spilleproblemer skal holdes lavt. For å oppnå dette bør aktørene ha en bred risikoforståelse for uheldige sider av spillmarkedet. Aktørene bør også følge et 'føre-var-prinsipp' i sin tilnærming til markedet. Dette vil bidra til at utfordringer knyttet til pengespill identifiseres løpende etter hvert som markedet utvikler seg og at effektive tiltak løpende kan iverksettes av både myndigheter og operatører. Tiltakene bør regelmessig evalueres, og uønsket adferd knyttet til pengespill bør inngå som integrert del av operatørens virksomhetsstyring og rapportering, samt myndighetenes styring.

Regulatorisk bør markedsmessige og juridiske gråsoner minimeres slik at det ikke skapes usikkerhet omkring reguleringens egnethet og legitimitet. For å oppnå dette bør myndighetene vurdere å innføre en koordinert forvaltning på departementsnivå og muliggjøre helhetlig porteføljestyring og tilbudsutvikling for få aktører.

Myndighetene bør etter Norsk Tippings oppfatning ha godt utviklet innsyns-, kontroll- og styringsmulighet overfor spilltilbydere og deres tilbudsutvikling. For å kunne forfølge sosialpolitiske mål effektivt, bør myndighetene og operatør i fellesskap utvikle innsikt og kunnskap om spillere og spilleres adferd. For å ha et effektivt og ansvarlig enerettssystem bør også operatøren og myndighetene gis mulighet til begrense spilleaktivitet dersom denne kommer ut av kontroll for den enkelte.

Lotteritilsynet må sikres tilstrekkelig myndighet og ressurser til å håndheve markedsføringsforbudet effektivt. Det bør også løpende vurderes nye tiltak for å sanksjonere mot aktører som opererer uten tillatelse på det norske markedet. Etter EU-retten har en stat både rett til å forby formidling,

markedsføring av pengespill fra utlandet, samt iverksette andre tiltak for å sikre at kanalisering av pengespill skjer inn til de nasjonale aktørene som har godkjenning for å tilby pengespill. Dette følger ikke bare av EU-domstolens dommer, men også av Efta-domstolens dom i Ladbrokes, avsnitt 82.

Et sentralt tiltak for å sikre sårbare grupper og personer i risikozonen, er å unngå å skape konkurranselignende markedssituasjoner. En konkurransesituasjon vil i særlig grad påvirke forbrukere som er i risikozonen for å utvikle spilleavhengighet, og problemspillere.

Når det gjelder overskuddsdimensjonen mener Norsk Tipping det bør være liten grad av kobling mellom aktører og overskuddsmottagere for å unngå konkurranse mellom overskuddsmottagerne, samt for å sikre at spilloperatøren har som primærformål å følge sosialpolitiske målsetninger.

Norsk Tippings markedsandel på det norske spillmarkedet har økt de siste årene. Videre er nivået på spilleproblemer etter Lotteritilsynets oppfatning lavt sett opp mot tidligere år og sammenlignet med andre land. Dette indikerer at selskapet og myndighetene har utviklet en hensiktsmessig plattform for ansvarlig spill og at kanaliseringsoppdraget fungerer. En vellykket kanalisering er slik selskapet ser det et resultat av flere faktorer. Det kan blant annet nevnes at selskapet har en bred og moderne produktportefølje som gir en sterk markedsposisjon i det norske spillmarkedet. Selskapet har også en godt utviklet distribusjon med ca. 3800 kommisjonærer, en godt etablert nettside og en mobilkanal i sterk vekst. Kundedatabasen er betydelig, og ettersom selskapet har registrert spilleaktiviteten gjennom at kundene har en sikker ID, har selskapet en solid kundedatabase som gir muligheter for en innsiktsbasert markedsoperasjon og målrettet innovasjon. Norsk Tipping mener derfor at det er gode forutsetninger for å møte kanaliseringsoppdraget i en periode med endringer i spillmarkedet og de generelle forbrukervanene.

I strategiplanen frem mot 2020 har selskapet lagt til grunn at kanaliseringseffekten vil opprettholdes ved at selskapets spilltilbud bør fornyes for å nå den yngre delen av befolkningen i tilstrekkelig grad. Selskapet har i samme strategiplan også lagt til grunn at den sosialpolitiske ambisjonen om sterk forbrukerbeskyttelse er fundamentet i selskapets samfunnsoppdrag. Selskapets ambisjon er å ha et globalt ledende ansvarlighetsrammeverk som forebygger spilleproblemer og beskytter problemspillere. Dette skal ha en reell forebyggende effekt av negative konsekvenser av pengespillene for både spillere og samfunnet. Norsk Tipping skal ha en nullvisjon når det kommer til antall spilleavhengige blant selskapets kunder, og visjonen er «En spilleavhengig som følge av Norsk Tippings spill er en spilleavhengig for mye.».

Norsk Tippings svar

For å holde nivået på spilleproblemene lavt i en enerettsmodell er det etter Norsk Tippings oppfatning sentralt at alle aktørene i et enerettsmarked forfølger ansvarlighet som sitt primære formål. Det bør stilles krav til registrert spill og et ansvarlighetsregime hos alle store aktører.

Myndighetene bør ha gode innsyns-, kontroll- og styringsmuligheter overfor spilltilbyderne. Lotteritilsynet må sikres tilstrekkelig myndighet og ressurser til å minimere ulovlig spillaktivitet på

markedet. Slik situasjonen er i dag mener Norsk Tipping at selskapet og myndighetene har gode forutsetninger for å møte kanaliseringsoppdraget i en periode med endringer i spillmarkedet og de generelle forbrukervanene.

Spørsmål 5:

Hvordan vurderer høringsinstansene slike gjennomgripende ansvarlighetsverktøy?

Bakgrunn

Norsk Tipping kjenner ikke til at andre land i et lisensregime har krav om så omfattende ansvarlighetstiltak som skal gjelde på tvers av alle lisensierte aktører i et pengespillmarked. Hvis man ser bort fra Norsk Tippings spillvirksomhet, er slike omfattende ansvarlighetstiltak overfor kundene med noen få unntak heller ikke vanlige verktøy hos spilloperatører enkeltvis.

Like fullt mener Norsk Tipping å finne støtte i forskning og egne erfaringer for at omfattende ansvarlighetstiltak har betydelig effekt overfor sårbare spillere og spillere med spilleproblemer. Norsk Tipping vil derfor anbefale at hensynet til disse vektlegges sterkt når fremtidens modellvalg for pengespillreguleringen besluttet.

Norsk Tipping har i en årrekke, på eget initiativ og i samarbeid med Kulturdepartementet og Lotteritilsynet, gjennomført en rekke tiltak for å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Flere av tiltakene er gjennomgått i Lotteritilsynets og Rambølls rapporter og gjentas ikke her. Rambøll og Lotteritilsynet synes dessuten å ha konkludert med at Norsk Tippings ansvarlighetstiltak ikke er mulig å kopiere i et lisensregime. I punkt 6.4.1. uttaler eksempelvis Rambøll i sin hovedrapport følgende:

«Dersom de uregulerte pengespillaktørene skal forholde seg til et helt sammenfallende ansvarlighetsregime som Norsk Tipping, er det Rambølls vurdering at dette vil ha så stor påvirkning på potensielle inntekter at de ikke vil finne markedet interessant, og dermed velge å stå utenfor det regulerte markedet. Det er dessuten ikke praktisk mulig med det samme styrings- og kontrollregimet overfor private, kommersielle aktører som overfor en 100 prosent statlig eid virksomhet. Enerettsmodellen gir myndighetene flere styringsvirkemidler enn bare regelverk/lovstyring. Den norske modellen gir altså en rekke styringsmuligheter inn i pengespillmarkedet (tilsyn, finansiering, vedtekter, målstyring, styreoppnevnelser m.m.), som innebærer at Norsk Tipping ikke bare styres av direkte regulering ved eksternt regelverk.»

Uttalelsen fra Rambøll synliggjør etter Norsk Tippings oppfatning kjernes spørsmålet man skal ta stilling til når modellvalget for fremtidens pengespillmarked skal besluttet. Det springende punkt vil etter Norsk Tippings oppfatning være om man best når de politiske målsetninger ved å sikre fremtidig statlig kontroll på aktørene som tilbyr de største og potensielt mest avhengighetsskapende spillene, eller om man skal endre styringslogikken i pengespill- og lotteriloven ved å skape et lovlig konkurransemarked for sektoren.

Norsk Tipping har overfor Kulturdepartementet foreslått å innføre obligatoriske tapsgrenser som skal gjelde på tvers av alle selskapets spill og distribusjonskanaler. Hensikten er å beskytte spillerne som per i dag taper mest, slik at færrest mulig risikerer å utvikle spilleproblemer. En sentral effekt er også at slike grenser vil redusere risiko for kriminelle aktiviteter som hvitvasking og kampfiksing. Se nærmere om effekten av slike tapsgrenser under spørsmål 8 nedenfor.

Norsk Tippings svar

Omfattende ansvarlighetstiltak har en betydelig positiv effekt overfor sårbare spillere og spillere med spilleproblemer. Det er innført en rekke ansvarlighetstiltak på det norske enerettsmarkedet for å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Rambøll og Lotteritilsynet har konkludert med at Norsk Tippings ansvarlighetstiltak ikke er mulig å kopiere i et lisensregime. Norsk Tipping deler denne vurderingen.

Spørsmål 6:

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

Bakgrunn

Norsk Tipping mener det er teknisk mulig å bygge spillsystemer for å lage ulike typer ansvarlighetsverktøy på tvers av spilloperatørene. Spillsystemet vil imidlertid bli svært kostnadskrevenende å etablere og drifte. Norsk Tipping stiller seg tvilende til om den reelle kostnaden med å innføre et slik teknisk system på tvers av alle lisensaktører er tatt med i Rambølls modellering av de økonomiske konsekvensene med å innføre et lisenssystem.

I dagens modell samarbeider Lotteritilsynet, Kulturdepartementet og Norsk Tipping før lansering av nye spill for å sikre at de sosialpolitiske hensynene blir ivaretatt på det norske spillmarkedet. Denne godkjennelsesprosessen sikrer at Norsk Tipping som spilloperatør primært forfølger sosialpolitiske målsetninger ved utarbeidelse av nye spill og ved konseptendringer. En slik godkjennelsesprosess er ikke realistisk å få gjennomført i et lisensmarked, hverken overfor Norsk Tipping eller andre, jf. Rambølls hovedrapport pkt. 8.1.1. Dersom denne muligheten til å styre den per i dag mest avhengighetsskapende delen av spillmarkedet faller bort fra myndighetenes side, skal det etter Norsk Tippings oppfatning mye til for å innføre gjennomgripende ansvarlighetstiltak på det nivået man kjenner disse i dag inn i en lisensordning.

Norsk Tippings svar

Norsk Tipping er av den oppfatning at en lisensmodell ikke vil legge til rette for at spillutvikling og konseptutvikling skjer på en måte som sikrer at sosialpolitiske hensyn blir ivaretatt i tilstrekkelig grad. Det er tvert imot høy risiko for at myndighetene i en lisensordning mister styringsmulighetene på den mest avhengighetsskapende delen av spillmarkedet.

Spørsmål 7:

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

Bakgrunn

Det er flere forhold som tilsier at det norske markedet vil være attraktivt for mulige søkere av lisens:

Det norske markedet er digitalisert, velfungerende, og befolkningen har høy betalingsvillighet. Dersom selskapets aktiviteter går fra å være ulovlige til å bli lovlige, vil dette gi virksomheten økt legitimitet i samfunnet. Økt legitimitet gir naturlig nok et fortrinn når man skal tiltrekke seg en bredere gruppe av investorer, samarbeidspartnere, kunder og drive interessentdialog med myndigheter.

En lisens vil også gi operatørene som i dag tilbyr spill ulovlig, en mulighet til å markedsføre sine spill på nye arenaer. Per i dag har disse aktørene ikke tilgang til blant annet idrettsarenaer, idrettsklubber, detaljhandelen, TV2/TVNorge, radiokanaler, nyhetsformidlere og sosiale medier. I dette ligger det imidlertid aktiviteter som virker kontraproduktivt mot gjennomgripende ansvarlighetsverktøy. En lovlig konkurransesituasjon vil øke oppmerksomheten rundt avhengighetsskapende spill vesentlig på det norske pengespillmarkedet. Risikoen vil da etter Norsk Tipping oppfatning være svært høy for at pengespillproblemene i samfunnet vil øke, og at de som har problemer med pengespill fra før vil få enda større problemer med sin spilleadferd. Før en beslutning om å innføre et lisenssystem i dette markedet tas mener derfor Norsk Tipping myndighetene bør vurdere om markedsføringen overfor denne gruppen spillere ikke allerede har nådd sitt metningspunkt med den markedsføring som i dag skjer fra TV-stasjoner utenfor Norge for å omgå markedsføringsforbudet. Norsk Tipping kan ikke se at økt markedsføringsaktivitet innenfor denne sektoren er formålstjenlig fra et sosialpolitisk ståsted.

Andre forhold vil gjøre det mindre attraktivt å søke lisens:

Ved å komme under en lisensordning med gjennomgripende ansvarlighetsverktøy, vil lisenssøkerne gi slipp på en bedriftsøkonomisk attraktiv tilhørighet i land med svært lav skatt og liten grad av regulering. Et spillsystem med gjennomgripende ansvarlighetsverktøy vil være svært kostnadsdrivende for en lisensaktør. Disse selskapene har per i dag også etablerte markedsmessige virkemidler som stimulerer til meget høy spillaktivitet for kundemassen, noe som ikke er forenlig med en lisensordning med gjennomgripende ansvarlighetsverktøy og lave grenser for maksimumstap for kundene. Mange av aktørene har også systemer for å begrense spillingen til spillere som over tid har netto gevinst på sportsspillene hos spillaktørene. Dersom et norsk lisenssystem begrenser disse aktørenes mulighet for å utestenge spillere som vinner, kan også dette tale mot at lisensmodellen er attraktiv.

Lisensmarkedet i Danmark er bygget rundt spillkategoriene kasinospill på nett og sportsspill. Dette er et nisjemarked innenfor pengespillsektoren med relativt få spillere, men hvor kundemassen har

høy spillelyst og høye nettotap. Som nevnt tidligere er det også i denne delen av markedet hvor det er flest som har problemer med sin spilleadferd. Den uregulerte bransjen er avhengig av spillere som taper mye for at en etablering skal være attraktiv. Dersom ansvarlighetsrammeverket blir for stramt, mener Norsk Tipping disse aktørene ikke vil ha tro på at det går an å etablere et marked etter dansk modell.

Norsk Tippings svar

Uttfordringen med gjennomgripende ansvarlighetsverktøy er at verktøyene vil medføre høye investeringskostnader og betydelige sviktende inntekter for potensielle lisenssøkere. En ordning med gjennomgripende ansvarlighetsverktøy vil derfor ikke være attraktiv for de som i dag driver en spillvirksomhet etter alminnelige økonomiske målsetninger.

Spørsmål 8:

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

Bakgrunn

Innføring av obligatoriske grenser og maksimale tapsgrenser som gir en adekvat beskyttelse av norske spillere vil innebære en kraftig redusering av inntektene til potensielle lisenssøkere innenfor kategorien sportsspill og kasinospill på nett. Norsk Tipping anser det derfor ikke sannsynlig at slike tiltak vil være mulig å gjennomføre i et lisenssystem.

Like fullt anbefaler anerkjente forskere at kunder forpliktes til å sette personlige grenser før de starter å spille (obligatoriske grenser). Det viser seg også at personlig definerte grenser forplikter kundene i sterkere grad enn grenser som er satt av andre. (Se f.eks Mark Griffiths «Recommendations for a socially responsible online gaming player protection strategy» (kilde «Routledge International Handbook of Internet Gambling»)).

Professor Mark Griffiths og Michael Auer har nylig gjennomført en studie av effekten av grenser som kunder selv har satt (Østerrikske WinToday). Studien viser at personlige grenser hadde signifikant effekt overfor de 10 % mest intensive spillerne, herunder pengebruk på poker, kasino og lotterispill, samt tidsforbruk for pokerspillere.

Problemspillere og patologiske spillere kjennetegnes ved at de i økende grad mister kontroll over spillingen sin. Når det er frivillig å sette grenser, krever det en viss grad av bevissthet og forståelse av egne spillevaner. Mange spillere i denne gruppen har ikke denne bevisstheten om egne spillevaner. Samtidig vet man at spillere som har utviklet problemer med spillingen, typisk spiller på et forholdsvis stort antall spill. Når en spiller først har fått problemer med spill, kan også typiske «grønne spill» i praksis bli «røde spill» for spilleren.

Flere av de uregulerte aktørene tilbyr per i dag en eller annen form for verktøy for å sette grenser til sine kunder, men uten at grensesettingen er obligatorisk. Flere studier viser at dersom

grensesettingen ikke er obligatorisk, vil adopsjonsgraden av kundene være svært lav. En studie av grensesettingsregimet hos Bwin viste eksempelvis at kun 1,2 % av spillerne benyttet seg av personlige grenser.

Norsk Tipping har over noe tid operert med både obligatorisk grensesetting og maksimale tapsgrenser for enkelte spill, og har høstet gode erfaringer med dette. Selskapets data viser at rundt 15 % av Instaspill (kasinospill på nett)-kundene når minst en dagsgrense i løpet av en måned. Det betyr at grensene hjelper disse kundene til å holde seg innenfor det forbruket de selv bestemte seg for før de startet å spille. Det er en liten andel av disse kundene som har satt sine personlige grenser til maksimal tillatt verdi, men for denne gruppen av spillere gir maksgrensen en klar beskyttende effekt.

Norsk Tipping har også gjennomført flere kundeundersøkelser for å undersøke hva kundene selv mener om grenser. En klar majoritet på 85 % av kundene er positive til grenser, og oppgir at grenser gir økt kontroll over eget spill. Selskapet har også spurt kundene om hva de gjør når de når grensene. Her svarer også et klart flertall på 89 % av kundene at de slutter å spille inntil grensen er nullstilt. Man kan derfor etter Norsk Tippings oppfatning stille spørsmål ved påstander fra potensielle lisenssøkere om at strenge grenser medfører at disse spillerne oppsøker uregulerte nettstedet for å spille når man bli stoppet hos de lovlige aktørene. Det er også verdt å merke seg at gruppen høyinvolverte spillere har den høyeste andelen spillere som svarer at de tror de ville ha spilt mer uten grenser (49,3 %).

Norsk Tippings svar

Kunder som har høy spilleaktivitet er i henhold til Norsk Tippings kundeundersøkelser positive til at det settes grenser for hvor mye som kan tapes på pengespill. Forskning viser at obligatorisk grensesetting er av de tiltak som beskytter de mest sårbare spillerne best. De uregulerte aktørene vil mest sannsynlig ønske å videreføre en markedsoperasjon der det fortsatt er rom for at enkeltkunder kan tape mye penger på spill. Et system med obligatorisk grensesetting med adekvate tapsgrenser på tvers av aktørene vil, slik Norsk Tipping ser det, derfor ikke være mulig å innføre i en lisensordning.

Spørsmål 9:

Hvilke utfordringer vurderer høringsinstansene vil oppstå?

Bakgrunn

Norsk Tipping støtter Lotteritilsynet i at gjennomgripende ansvarlighetsverktøy vil være ressurskrevende og ha en betydelig økonomisk kostnad. Norsk Tipping kan ikke se at denne type kostnad er tatt med i Rambølls modellering av økonomiske konsekvenser av å innføre lisens etter modell fra Danmark.

Norsk Tipping har ikke beregnet kostnader med hva et gjennomgripende ansvarlighetsverktøy vil koste å etablere og drifte, men mener dette vil kreve en betydelig investering både fra myndigheter og for spilloperatørene som skaffer lisens.

For å etablere et felles ansvarlighetsregime på tvers av operatørene, vil det kreve at det etableres et felles ID-system. Per i dag finnes ingen felles nasjonal ID, som eksempelvis i Danmark. En sikker ID er like fullt nødvendig for å få en sikker identifikasjon på spilleren i registreringsfasen, for å sikre innlevering av spill og utbetaling av premier. Videre er det nødvendig med en sikker ID for å kunne etablere kontroll og monitorering av spilleaktiviteten. Dette for at myndighetene, spillselskapene og kundene skal få et sanntidsbilde av kundens spilleaktivitet. Et sanntidsbilde vil være en betingelse for at det skal kunne etableres et effektivt og felles ansvarlighetsregime.

Det er også risiko for at et lisensregime vil gi regulatoriske utfordringer. Konkurransen i dette markedsegmentet er allerede betydelig. Spilloperatørene har hovedsakelig sete på Malta, og aktørene som er mest pågående mot norske borgere, er dominert av store internasjonale selskap med rene kommersielle hensikter. Flere av disse har Norge som et av sine kjernemarkeder og omgår og overtrer norske lover i dag. Det bør etter Norsk Tippings oppfatning vurderes om bransjen er tilliten verdig for å få lovlig tilhold i et norsk lisenssystem for pengespill. Allerede per dags dato utnyttes usikkerhet i reguleringen til det ytterste for å øke markedssandelene på det norske markedet. Aktørene tar i svært liten grad inn over seg lovens intensjon om å begrense skadevirkningene av pengespill for markedets mest utsatte kundegrupper. Norsk Tipping stiller seg tvilende til om aktørenes tilnærming til regelverket vil endre seg til det bedre dersom de får lisens.

I denne sammenheng er det etter Norsk Tippings oppfatning grunn til å vise til det tidligere automatmarkedet for å kunne si noe hvordan pengespillmarkedet vil fungere i en lisensmodell. Markedsutviklingen og hvordan dette påvirket problemspillingen i automatmarkedet er grundig belyst i dommene som ble avsagt av både EFTA-domstolen og nasjonale domstoler. I automatmarkedet var det vanskelig for myndighetene å gjennomføre innstramninger og justering i automatenes funksjonsmåte gjennom regelendringer. Slike endringer ble møtt med massiv motstand fra spilloperatører, av frykt for nedgang i omsetning i automatene. Til tross for at omsetningen og overskuddet per automat stadig økte og spilleproblemene vokste, sank ikke iveren hos aktørene for å utplassere stadig mer aggressive automater. Forsøk på å regulere aktiviteten fra myndighetenes side ble utfordret av lisensaktørene gjennom innovasjon og forretningsutvikling for å sikre omsetningen.

Hovedstrukturene og de økonomiske drivkreftene i det tidligere automatmarkedet og i et fremtidig lisensmarked er etter Norsk Tippings oppfatning de samme. Norsk Tipping mener det er svært sannsynlig at en streng regulering vil medføre innovasjon og forretningsutvikling for å få maksimal økonomisk uttelling innenfor gjeldende regelverk, som i det tidligere automatmarkedet.

Innføring av et lisenssystem i Norge, etter dansk modell, vil også stimulere konkurranseelementet i kasino- og sportsspillmarkedet i Norge. Så lenge flere aktører konkurrerer, vil dette innebære at det

innenfor det til enhver tid gjeldende regelverk vil bli utviklet så aggressive spill som mulig innenfor eksisterende rammer. Norsk Tipping mener det er høy risiko for at myndighetenes kontrollarbeid med å overvåke og avsløre ulovligheter vil bli meget ressurskrevende. Erfaringen fra automatmarkedet og dagens uregulerte marked viser at det er vanskelig for myndighetene å gjennomføre adekvate regulatoriske grep før problemer oppstår. Norsk Tipping mener at erfaringene både fra automatmarkedet og dagens ulovlige spilltilbud via internett tilsier at allmenhetens interesse av et kontrollert og forsvarlig spilltilbud kommer til kort i en interessekonflikt mellom inntjening og aktørenes avkastningsønsker.

I Rambølls hovedrapport pkt 6.4.1 fremgår at dersom de uregulerte pengespillaktørene skal forholde seg til et helt sammenfallende ansvarlighetsregime som Norsk Tipping, vil dette ha så stor påvirkning på potensielle inntekter at de ikke vil finne markedet interessant. Rambøll skriver videre at det dessuten ikke er praktisk mulig med samme styrings- og kontrollregime overfor private, kommersielle aktører som overfor en 100 prosent statlig eid virksomhet. Rambøll viser til at enerettsmodellen gir myndighetene flere styringsvirkemidler enn bare regelverk/lovstyring (tilsyn, finansiering, vedtekter, målstyring, styreoppnevnelser m.m.), som innebærer at Norsk Tipping ikke bare styres av direkte regulering ved eksternt regelverk.

Det må også tas i betraktning at aktørstrukturen i nettaktørens marked ikke er statisk. Et lisensregime vil kunne skape etableringsmuligheter for nye aktører utenfor norsk jurisdiksjon fordi man får en gunstig konkurransesituasjon utenfor det lovlige markedet i form av lave skatter og mangel på gjennomgripende ansvarlighetskrav. Et uregulert marked vil derfor være en utfordring, uavhengig av om myndighetene opprettholder enerettsmodellen eller åpner opp for et lisenssystem.

En annen utfordring med å etablere et lisensregime, er at det er juridisk svært utfordrende å dele pengespillmarkedet inn i separate delsektorer. Den teknologiske utviklingen og forbrukermønstrene har medført en utvikling i pengespillmarkedet hvor det skjer en kategoriglidning mellom flere type spill. Kategorien lotterier, som normalt har vært alene om å ha høye premier, har eksempelvis fått konkurranse ved at det har skjedd en glidning mot raskere spill og kasinospill med høye toppremier. Reelt er grunnprinsippene i sistnevnte produktkategorier lik lotterier. Fra andre jurisdiksjoner, blant annet i Danmark og Belgia, ser man også at kategoriglidning og oppdeling av pengespillmarkedet i delsektorer medfører konkurranserettslige utfordringer. Det vil derfor være utfordrende for myndighetene å skulle regulere fremtidens spillmarked i sektorer, dersom man ønsker å opprettholde en statlig kontroll på tilbudsutviklingen på pengespillmarkedet. I Danmark ser man eksempelvis at aktørene som er tilsluttet lisensordningen nå arbeider for at det skal bli lisens på alle type spill i Danmark.

Norsk Tippings svar

En enerettsmodell gir etter Norsk Tippings oppfatning myndighetene flere styringsvirkemidler enn bare styring gjennom lover og forskrifter. Det er hverken praktisk mulig eller prinsipielt ønskelig å ha

samme styrings- og kontrollregimet overfor private, kommersielle aktører som overfor en 100 prosent statlig eid virksomhet.

Norsk Tipping mener erfaringene fra det tidligere automatmarkedet og dagens uregulerte nettmarked for kasinospill og sportsspill viser at beskyttelse av sårbare spillere kommer til kort i en interessekonflikt opp mot økonomisk inntjening og aktørenes avkastningsønsker.

Flere store uregulerte aktører arbeider målrettet for å utfordre den norske pengespillovgivningen. Disse har ikke som primær intensjon å beskytte spillerne på det norske markedet. Hvis det hadde vært tilfellet, hadde de uregulerte aktørene for lenge siden gjennomført gjennomgripende ansvarlighetsstiltak på eget initiativ.

Spørsmål 10:

Hvordan vurderer høringsinstansene denne problemstillingen?

Bakgrunn

Norsk Tipping er enig med Lotteritilsynet i at gjennomgripende ansvarlighetsverktøy fører med seg problemstillinger rundt retten til personvern etter personvernopplysningsloven. Ordningen vil medføre innsamling og oppbevaring av personopplysninger og vil kreve koordinering på tvers av konkurrerende aktører.

Et datavarehus med personopplysninger i et lisenssystem vil inneholde historiske data fra flere uavhengige spilloperatører og prosessere disse slik at man kan få ut informasjon på tvers av systemene. Systemet må være sikkerhetsmessig svært robust for å sikre overholdelse av personopplysningsloven. Hvis systemet er nede, vil det høyst sannsynlig medføre at ingen av spilloperatørene vil kunne selge sine produkter. Det vil også være viktig å sikre at opplysningene som lagres ikke brukes urettmessig av operatørene, for eksempel for å drive en-til-en salg mot spillere.

Slik Norsk Tipping ser det vil et teknisk system av denne type bringe med seg et betydelig kostnadselement, som ikke er tatt i betraktning av Rambøll i vurderingen av de økonomiske konsekvensene ved etablering av et lisenssystem.

Norsk Tippings svar

Etablering av et teknisk system for å samle inn og oppbevare personopplysninger på tvers av spilloperatørene av denne typen vil ha et betydelig kostnadselement. Norsk Tipping mener det er avgjørende at et slikt system innrettes på en slik måte at opplysningene om spillerne ikke kan misbrukes av spilloperatørene.

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?

Bakgrunn

Mange aktører avholder, markedsfører og formidler et stort antall pengespill uten tillatelse over landegrensene på Internett. Norge er ikke i en særstilling i så måte. Som Norsk Tipping har synliggjort ovenfor, vil det uansett eksistere et ulovlig marked som retter seg mot Norge, selv om enkelte aktører som i dag tilbyr spill til nordmenn, slutter seg til en lisensordning. I Danmark anslår lisensaktørenes interesseorganisasjon, DOGA, at det ulovlige markedet per i dag har en andel på 13%. Den svenske Lotteriinspeksjonen har estimert det ulovlige markedet i Danmark til å være 15-17%. Total nettoomsetning i det danske lisensmarkedet er i overkant av 2,8 milliarder kroner. Danske Spils markedsandel er om lag 50 % av dette. Dette innebærer at det i 2014 ble spilt for om lag 1,4 milliarder kroner hos andre lisensaktører enn Danske Spil. I tillegg kommer en uregulert omsetning på anslagsvis 500 millioner. I Danmark er det dermed fortsatt en stor grad av uregulert omsetning utenfor Danske Spils spilltilbud, til tross for at det er en lav grad av gjennomgripende ansvarlighetsverktøy i lisensmodellen.

Befolkningsundersøkelsen fra Universitetet i Bergen og statistikk fra Hjelpelinjen viser at de største risikospillene og problemspillene har størst problemer med spill fra uregulerte aktører. Dette understreker at myndighetene til enhver tid bør prioritere å redusere andelen av spill hos uregulerte aktører.

Myndighetene har i den senere tid gjennomført flere tiltak for å redusere ulovlig aktivitet mot det norske markedet, herunder benyttet mulighetene AMT-direktivet har for å stanse markedsføring via TV-kanaler. Videre har Lotteritilsynet et tematilsyn gående for å forsterke betalingsformidlingsforbudet. Lotteritilsynet bør etter Norsk Tippings oppfatning kontinuerlig overvåke ulovlig aktivitet i det norske markedet og treffe adekvate tiltak for å begrense denne aktiviteten.

Det er utfordrende å treffe tiltak mot uregulerte aktører som er utenfor norsk jurisdiksjon. Det er likevel en rekke aktiviteter som er under norsk jurisdiksjon som rammes. I dag har eksempelvis flere store mediebyråer og privatpersoner, med tilhold i Norge, oppdrag fra den uregulerte spillbransjen. Disse bidrar dermed til å markedsføre og legitimere ulovlig spillaktivitet i Norge. Aktivitetene er avgjørende for at de uregulerte spillaktørene skal ha en målrettet kommunikasjon mot det norske markedet. Slik medvirkende aktivitet bør derfor stanses, uavhengig av hvilken fremtidig reguleringsform som velges. Dersom Lotteritilsynet ikke har hjemmel til å stanse slik medvirkning i dag, bør myndighetene etter Norsk Tippings oppfatning sørge for at tilsynet får nødvendig hjemmelsgrunnlag til dette.

Norsk Tippings svar

Norsk Tipping mener myndighetene til enhver tid bør prioritere å redusere andelen av spill hos uregulerte aktører, uavhengig av hva som blir fremtidig pengespillmodell.

Norsk Tipping mener det bør utredes om myndighetene har et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å stanse medvirkning til å formidle eller markedsføre spill som ikke har tillatelse i norsk lovgivning.

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?

Bakgrunn

For å sikre forbrukerne innenfor pengespillområdet bør myndighetene etter Norsk Tippings oppfatning kontinuerlig, og etter et føre-var-prinsipp, vurdere hvilke håndhevingstiltak som understøtter oppnåelse av ønsket beskyttelsesnivå. Uavhengig av hvilken fremtidig reguleringsmodell som velges, kan blokkering være effektivt, som et av flere tiltak, for å begrense spill på uregulerte selskaper. Blokkering er også innført i en rekke andre land i Europa, herunder i Danmark. For mange spillere vil blokkeringen kun ha som effekt at spillerne bevisstgjøres at aktiviteten er ulovlig, da det alltid vil finnes måter å omgå blokkeringen. En slik bevisstgjøring vil likevel utgjøre en betydelig brukerbarriere, noe som blant annet kan bidra til å dempe nyrekruttering til det uregulerte pengespillmarkedet.

Norsk Tippings svar

Norsk Tipping støtter at det gjennomføres ulike former for blokkering som tiltak for å beskytte det norske regulerte pengespillmarkedet.

Vennlig hilsen
Norsk Tipping AS



Torbjørn Almlid
Administrerende direktør