

| Saksnummer | Utvalg/komite | Dato       |
|------------|---------------|------------|
| 334/2015   | Fylkesrådet   | 24.11.2015 |
| 192/2015   | Fylkestinget  | 07.12.2015 |

## Høring - utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill.

### Sammendrag

Kulturdepartementet har sendt på høring 2 rapporter som utreder mulige konsekvenser ved en eventuell lisensordning for pengespill. I innstillinga til vedtak vektlegges fordelene ved dagens enerettsmodell, samt betydninga av strenge ansvarlighetsverktøy.

### Bakgrunn

Bakgrunnen for høringen er Sundvolden-erklæringen om vurdering av lisensordning for pengespill:

*” Regjeringen vil utrede spørsmålet om lisensordning for utenlandske spillselskaper for å se om det er mulig å kombinere sosialpolitiske hensyn og økte totale inntekter til frivilligheten innenfor EØS-avtalens rammer».*

I Sundvolden-erklæringen er det også en intensjon om å vurdere mulighetene for å øke de totale inntekter til frivilligheten.

Departementet ønsker tilbakemeldinger på rapportenes innhold og konklusjoner og ber også om høringsinstansenes begrunnede vurdering av hvilken reguleringsmodell som vil være ønskelig for det norske pengespillmarkedet i fremtiden. Departementet ber om at høringsinstansene særlig vurderer tema og spørsmål som gitt i høringsbrevet.

Det foreligger følgende utredninger:

1. Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill utarbeidet av Rambøll Management Consulting, 15. januar 2015 (inkludert tilleggssrapport av 23. juni 2015).
2. Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet, utarbeidet av Lotteritilsynet, 15. mai 2015 (inkludert tilleggssrapport av 5. juni 2015).

Norge har en enerettsmodell på pengespill, med statseide Norsk Tipping som operatør. Pengespill og lotteri er regulert i egne lover som tilbyr spill. Overskuddet av de statlige spill i Norge går til støtte av frivillige organisasjoner som idrett, humanitære organisasjoner. Spillemidler går også til investeringen i idrettsanlegg i kommunene, kulturbygg og aktivitet i Den kulturelle skolesekken.

De siste årene har det blitt en lettere tilgjengelighet til pengespill i regi av andre operatører enn Norsk Tipping. Tilbudene kommer blant annet via internett og tv-kanaler som også sendes på norsk fra land med lisensordning for pengespill. Uønsket spilleadferd er en personlig og samfunnsmessig utfordring i den sammenheng. Det er ikke de samme kontrollmuligheter med disse spillene som det er med spill innenfor Norsk Tipping. Der har Lotteritilsynet har en viktig kontrollfunksjon.

Den samlede netto-omsetningen har, når spilling på både det regulerte markedet og uregulerte markedet inkluderes, økt fra ca. 8,5 milliarder kroner i 2008 til ca. 9,6 milliarder i 2013. I 2013 estimeres de ikke-lisensierte aktørenes netto omsetning på det norske markedet til 700 millioner kroner. Dette innebærer en vekst på ca. 162 prosent fra 2005 til 2013. Nye beregninger viser imidlertid at et uregulert marked hvor Norge vurderes å være på linje med resten av Norden, vil være i størrelsesorden 1,2 til 1,5 mrd. kroner.

## **Problemstilling**

De to rapportene har drøftet ulike sider ved en mulig lisensordning for pengespill. Hovedkonklusjonene i de to rapportene refereres under:

### *Rambøll-rapporten*

Rambølls rapport konkluderer med at en delvis liberalisering av lisensordning for sportsspill og online kasinospill vil medføre større inntekter. Det vil heller ikke bli nevneverdige tap i inntektene til det norske samfunn, men det vil bli mindre inntekter til Norsk Tipping. Imidlertid konkluderer rapporten med at en lisensordning som inkluderer lotterier vil medføre betydelige tap i inntektene, vel 700 mill. kroner, til det norske samfunn og tilsvarende svikt i inntektsgrunnlaget til frivillige organisasjoner. Eventuelle økte skatteinntekter fra nye lisenshavere kan imidlertid ikke veie opp for et mindre overskudd for Norsk Tipping og økte kostnader for tilsynsmyndigheten. Dette er i samsvar med erfaringen i Danmark etter liberaliseringen der i 2012.

Hvis de frivillige organisasjonene skal tjene på en omlegging vil de være avhengig av at eventuelle økte skatteinntekter kanaliseres videre over statsbudsjettet.

De største online-aktørene på det norske markedet er lisenshavere i andre land, og har allerede flere tiltak mot problematisk spilleatferd på plass som grunnlag for sin virksomhet. Tiltak mot problematisk spilleatferd ses på som positivt av online-aktørene, så lenge det er likt for alle. Den i utgangspunktet positive holdningen til ansvarstiltak forutsetter dermed at myndighetene lykkes med å regulere størstedelen av markedet.

Det er både etiske, forretningsmessige og organisatoriske årsaker til at dagens ikke-lisensierte aktører ønsker å være med og begrense problemspilling i et liberalisert marked. Det vil derfor være mulig å beholde elementer ved ansvarlighetsregimet i dag, og samtidig gjøre det norske lisenssystemet attraktivt nok for de fleste større pengespillselskaper.

Det vil i Norge være mulig å ha et strengere ansvarlighetsregime enn den danske

lisensordningen. Dette vil kreve lavere beskatning av spillsekskapenes omsetning for å opprettholde markedets attraktivitet for potensielle lisenshavere. Et ansvarlighetsregime tilsvarende det som er pålagt Norsk Tipping, vurderes i rapporten å være uinteressant for potensielle søkere.

For å oppnå et velfungerende lisensmarked må det være effektive sanksjonsverktøy. Dette må være rettet mot en konkurranse som skaper like vilkår. Det må også hindre uregulerte aktører i å markedsføre seg og tilby pengespill på det norske markedet. Rapporten konkluderer på dette punkt at en liberaliseringen vil gi økte kostnader til tilsyn.

#### *Lotteritilsynets rapport*

De sosiale- og kriminalpolitiske konsekvenser vil med dagens enerettsmodell være det beste alternativet. Om en lisensmodell skal innføres, må det stilles krav til obligatorisk bruk av gjennomgående ansvarlighetsverktøy. Lotteritilsynet vurderer de anbefalte scenario for ansvarlighetstiltak i Rambølls rapport som mer risikofylte for spilleproblemer enn dagens norske enerettsmodell.

Dagens enerettsmodell har ifølge rapporten bidratt til å skape en utvikling hvor omfanget av spilleproblemer er stabilt eller litt nedadgående. Denne modellen vil også tåle konkurranse fra de uregulerte operatørene i dagens omfang, så lenge nivået på spilleproblemer er lavt og Norsk Tipping lykkes i å kanalisere spillere til regulerte spill.

Innføringen av en lisensmodell vil kreve obligatorisk bruk av gjennomgripende ansvarlighetsverktøy for å unngå større negative sosialpolitiske konsekvenser. En liberalisering vil også kreve at myndighetene fastsetter maksimale tapsgrenser som gjelder på tvers av spillsekskapene. Dette vil motvirke at spillere kan fortsette å spille hos et annet selskap når tapsgrensen er nådd. I tillegg må det finnes verktøy som gjør det mulig med tilbakemelding til enkeltspillere. En innføring av gjennomgripende ansvarlighetsverktøy i en lisensordning vil ha politiske, tekniske og juridiske utfordringer. I tillegg vil oppfølgingen være ressurskrevende og den vil ha problemstillinger knyttet til innsamling og oppbevaring av sensitive personopplysninger.

Det skisseres ulike tiltak uavhengig av reguleringsmodell som kan være aktuelle for å stenge uregulerte aktører ute fra det norske pengespillmarkedet. 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.

## **Vurderinger**

Økte inntekter fra pengespill, må balanseres mot negative konsekvenser for folkehelse og økt omfang av spillavhengighet. I Norge har disse vist en nedadgående trend. Det forebyggende arbeidet må intensiveres for at denne utviklingen skal fortsette. Dette er spesielt viktig i et spillmarked med aktører som ikke kan kontrolleres. De store negative personlige, familiære og samfunnsmessige konsekvensene av uønsket spilleadfærd må unngås.

Det er et mål at frivilligheten, idrett, kultur og humanitære organisasjoner skal få mer ressurser. Det arbeidet frivilligheten gjør i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner bør gi rikere muligheter. Bygging av idretts- og kulturanlegg, organisering av felles

aktivitetstiltak og kulturtiltak som Den kulturelle skolesekken bidrar til å skape trivsel, helse og identitet hos den enkelte. De frivillige organisasjonene er viktige medspillere i arbeidet med utvikling av regionen.

I et liberalisert spillmarked vil det være knyttet store utgifter til kontroll av spillere og tilbydere. De økonomiske beregningene viser at eventuelle økte skatteinntekter ikke kan kompensere for dette.

Den norske enerettsmodellen har flere positive sider. Den sikrer sårt tiltrengte midler til frivillige lag og organisasjoner. Bruken av spillemidlene er også underlagt politisk behandling som sikrer en balansert fordeling mellom gode formål. I tillegg sikrer den at private aktører ikke tar ut økonomisk gevinst på folks spilling.

Fylkestinget mener Norsk Tipping så langt har tatt det nødvendige ansvaret og hatt en god forvaltning av de statlige spillene. Markedsføringa av spillene har skjedd uten sterke lokkemiddel. Et fortsatt statlig monopol på pengespill vil kreve tiltak fra myndighetene som griper inn i spillernes tilgang til nettsider og program for pengespill. Det vil kreve god samhandling med andre land for å regulere pengeflyt og markedsføring av spill.

Fylkestinget vil påpeke at dersom det innføres en lisensordning for pengespill, forutsettes det også innføring av strenge ansvarlighetstiltak for tilbydere og spillere. Samtidig vil det være viktig at kulturen, frivillige lag og organisasjoner ikke får reduserte tilskudd.

En lisensordning for pengespill vil kreve et regime som skaper likebehandling og som er åpent med hensyn til hvordan selskapene håndterer problemstillinger knyttet til innsamling og oppbevaring av sensitive personopplysninger. Det vil også være behov for et regime som sikrer samarbeid om tapsgrenser for spillerne.

## **Konsekvenser**

Saken vil ikke ha økonomiske, administrative, personellmessige eller likestillingsmessige konsekvenser for Nordland fylkeskommune. Den vil heller ikke ha konsekvenser for universell utforming. Innføring av lisensordning for pengespill vil imidlertid føre til usikkerhet om spillemidler til fordeling på idrettsanlegg i kommunen og aktiviteter i Den kulturelle skolesekken.

## **Fylkesrådets innstilling til vedtak**

Fylkestinget vektlegger følgende punkter i sin uttalelse til høring av en mulig lisensordning for pengespill:

1. De store negative personlige, familiære og samfunnsmessige konsekvensene av uønsket spilleadferd må unngås. De ansvarlighetsverktøy og den markedsføring som i dag brukes, synes å gi positiv virkning i å regulere uønsket spilleadferd. Fylkestinget ønsker ikke lavere grad av ansvarlighet i en framtidig norsk pengespillmodell.

2. Dagens enerettsmodell med fordeling av overskudd gir en forutsigbarhet for frivilligheten. En lisensordning vil på den annen side skape usikkerhet. Dette tjener ikke de frivillige og kulturarbeidet. Fylkestinget vil påpeke at enerettsmodell er undergitt politisk behandling og skaper derfor en balanse mellom aktivitetene og organisasjonene.
3. Ved en videreføring av enerettsmodellen er det viktig at Norsk Tipping fortsatt kan utvikle nye og interessante spill. Samtidig må de drive holdningsskapende arbeid mot uønsket spilleadferd.
4. Dersom det innføres en lisensmodell er det viktig at det innføres strenge og gjennomgripende ansvarlighetsverktøy som håndheves konsekvent. Personvern hensyn må tillegges stor vekt i verktøyene.
5. Fylkestinget vil at det etableres et strengere beskyttelsesnivå mot uregulerte spill. Ved innføring av en lisensmodell, bør kravet til beskyttelse både av lisensierte aktører og spillere settes strengt for å beskytte spillerne.
6. Fylkestinget vil støtte klare regler som åpner for å stenge ute useriøse aktører og uregulerte spill. Nødvendige sanksjoner må søkes gjennomført sammen med andre land. Imidlertid anser fylkestinget at kriminalisering av spillerne ikke er riktig.

Bodø den 24.11.2015

Tomas Norvoll  
fylkesrådsleder  
sign

Ingelin Noresjø  
fylkesråd for kultur, miljø og folkehelse  
sign

**24.11.2015 Fylkesrådet**  
**FRÅD-334/2015**

**Vedtak**

Fylkesrådets innstilling enstemmig vedtatt

**Vedlegg:**

| <b>Tittel</b>                                                                                                                | <b>DokID</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Til høring - utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill. Høringsfrist er 01.12.2015                 | 578185       |
| Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill                                                | 578213       |
| Rambolls tilleggssrapport oppdaterte beregninger mulige økonomiske konsekvenser av en evt omregulering av pengespillmarkedet | 578214       |
| Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet                            | 578215       |
| Tilleggsrapport                                                                                                              | 578216       |

