

Oslo, 30. november 2015

Høring om innføring av lisensmodell for spill

Actis- Rusfeltets samarbeidsorgan viser til utsendt høringsbrev fra Kulturdepartementet om «utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill», datert 8. juli 2015. I høringsbrevet er det stilt en rekke spørsmål.

Actis har i det følgende notatet gitt våre svar og innspill på spørsmålene som er stilt:

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

Norsk spillpolitikk har en etablert tradisjon for å sette hensynet til ansvarlighet foran andre hensyn, som inntekt til gode formåle eller næringshensyn. Det er avgjørende for en ansvarlig spillpolitikk at prinsippet om ansvarlighet først ikke svekkes. Norge ligger i dag langt framme i internasjonal målestokk når det gjelder ansvarlighet, med krav om registrerte spillere, beløpsgrenser, tidsbruksgrenser, screening av spilleratferd og den tryggheten som ligger i en enerettsmodell under statlig kontroll der eier til enhver tid har mulighet til å gripe inn. Actis mener enerettsmodellen er den modellen som best ivaretar hensynet til spillansvarlighet og at dagens ansvarlighetsregime ikke må svekkes. I dag er hovedstrategien i norsk pengespillpolitikk å kanalisere pengespillaktiviteten i Norge inn mot sikre og forsvarlige spilltilbud som er underlagt offentlig kontroll. Det er svært viktig at dette opprettholdes.

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

Actis er kritiske til innføringen av en lisensmodell, blant annet fordi vi mener det er en stor risiko for at dette vil svekke beskyttelsesnivået. Mange aktører og økt konkurranse vil øke presset på spillerne, for eksempel gjennom økt markedsføring. De aktørene som ønsker seg inn i en lisensordning, er aktører som i dag bryter med norsk reklameforbud for å tiltrekke seg norske kunder, som tilbyr gratis spill og bonuser for å lokke til seg spillere og som tar direkte kontakt for å hente tilbake spillere som har tatt en pause. Det bør være uakseptabelt å sette en dårligere standard for beskyttelse enn det vi har i dag gjennom Norsk Tipping. Vi er likevel skeptiske til om strenge ansvarlighetskrav vil gi reell

beskyttelse, fordi de aktuelle selskapene til de grader har demonstrert at de er villige til å strekke eller bryte regler for å øke inntektene. I tillegg kan vi ikke vite hva fremtiden vil gi av nye teknologiske muligheter for å sikre et best mulig sikkerhetsregime rundt spillerne. Ved å åpne for en kommersiell konkurransesituasjon på spillmarkedet, må alle aktører kunne følge de samme spillereglene. Vi vil da miste Norsk Tipping som en motor i utviklingen av ansvarlighetsregimer, og etter all sannsynlighet få et marked der alle aktørene i større grad tilpasser seg regelverket – og eventuelt utnytter gråsoner – i stedet for at vi har én aktør som kan pålegges å drive utvikling av ansvarlighetsregimer.

Lotteritilsynet konkluderer i sin rapport med at dagens enerettsmodell sosialpolitisk vil være det beste alternativet dersom norske myndigheter lykkes i å stenge uregulerte operatører ute fra det norske pengespillmarkedet. Det er vår klare oppfatning at framtidens norske pengespillmodell må ha et ansvarlighetsnivå som tilsvarer ansvarlighetsnivået i dagens enerettsmodell, komplettert med følgende nye tiltak:

- Begrense markedsføring av raske spill med høy risiko for avhengighet
- Stenge for nettsider som ikke har tillatelser i Norge, noe som er gjennomført i flere europeiske land, deriblant Danmark
- Effektivisere betalingsformidlingsforbudet

Vi vet at spillmarkedet er i rivende utvikling. Denne må følges nøye, og nye tiltak må settes inn etter hvert som det er teknisk mulig.

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?

Sikring av inntekter til frivilligheten er utenfor Actis ansvarsområde. I den grad frivilligheten skal ha inntekter fra spill bør det være fra spill som ikke bidrar til økte spillproblemer. Actis er derfor glad for det sterke engasjementet fra idretten og frivilligheten for å ta vare på enerettsmodellen og si nei til en lisensordning.

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?

Det er viktig at Norsk Tipping fortsetter å være en anfører for spillansvarlighet med vektlegging av teknologisk innovasjon for å øke tryggheten og redusere risikoen rundt pengespill. Samtidig bør det forebyggende arbeidet mot spillproblemer økes gjennom økt opplysning om spill og risiko og opprettelse av lavterskeltilbud for folk som sliter med kontroll over egen spilling.

Det vil også være nødvendig å øke vernet av enerettsmodellen, slik at norske spillere kanaliseres til tryggest mulig spill.

Minst elleve tv-kanaler i Norge viser ulovlig pengespillreklame. Fra oktober 2013 til oktober 2014 brukte utenlandske spillselskaper i alt 423 millioner kroner på tv-reklame som er ulovlig i Norge, viste rapporten fra Hamarutvalget. Til sammen ble det vist i alt 360.000 reklameinnslag for ulovlig pengespill i denne perioden. Det utgjorde over 90 prosent av all pengespillreklame. Ved siden av tv-reklamen er det mye ulovlig spillreklame på nett, gjennom annonser og i artikler og blogger framstilt som redaksjonelt stoff. Selskapene driver også direktemarkedsføring gjennom e-post og sms.

Norske myndigheter må fortsette arbeidet mot andre lands myndigheter for å stoppe eller begrense ulovlig spillreklame gjennom kontakt med aktuelle myndigheter og gjennomgang av regelverk på området.

Norge bør følge anbefalingen fra Hamarutvalget om IP-blokkering av ulovlige spillside, slik 15 andre EU-land har gjort. Det vil heve terskelen for å spille, samt synliggjøre for spillere og andre at dette er ulovlige spill. Dette er også et tiltak som har sterk støtte i befolkningen. En undersøkelse Sentio har utført på oppdrag fra Actis viser at hele 67 prosent støtter blokkering av sider på internett som tilbyr spill ulovlig for å beskytte norske forbrukere mot mulige spillproblemer.

I løpet av 2014 blokkerte Danmark fem hjemmesider. 13 hjemmesider var aktivt blokkert per 31. desember 2014. Landet har implementert rutiner for hvordan ulovlige spilltilbydere (selskaper uten lisens) behandles. Før en direkte blokkering, inngås det en prosess med spilltilbyderen om at den frivillig avslutter virksomheten. Hvis ikke dette skjer, involveres telekommunikasjonsbransjen og siden blokkeres. Dette har medført at flere selskaper fjerner sine tilbud frivillig. Likevel har Danmark jobbet aktivt mot software-leverandører til ulovlige spilltilbydere, for at de skal stoppe leveransene (fra Danske Spilmyndighetens årsrapport for 2014). Dette er retninger også norske myndigheter kan jobbe i.

Det er behov for økt kunnskap om at disse spillene er ulovlige. Ifølge både tall fra Hamarutvalgets rapport og Actis nye undersøkelse tror mellom 40 og 55 prosent at spillreklamen er lovlig. Det bør gis bedre forbrukerinformasjon om dette. I tillegg vil innføring av blokkering vil gi offentlig debatt som vil gjøre flere oppmerksom på at dette er ulovlig.

For å trygge enerettsmodellen ytterligere, bør det vurderes å gjennomgå - og eventuelt slå sammen - lovene som regulerer pengespill i Norge.

Spørsmål 5: Lotteritilsynet skisserer at dersom en lisensmodell ikke skal føre til større negative sosialpolitiske konsekvenser enn under dagens enerettsmodell, vil det være nødvendig med obligatorisk bruk av gjennomgripende ansvarlighetsverktøy. Dette dreier seg om obligatoriske grenseverktøy hvor spillerne må sette egne tapsgrenser som gjelder på tvers av alle spilloperatører. Lotteritilsynet vurderer også at det må være myndighetsfastsatte maksimale tapsgrenser som også gjelder på tvers av spillselskapene, slik at spillere ikke kan fortsette å spille hos et annet selskap når grensen er nådd. I tillegg må det finnes monitoreringsverktøy med mulighet for tilbakemelding til enkeltspillere. Hvordan vurderer høringsinstansene slike gjennomgripende ansvarlighetsverktøy?

Actis mener den beste måten å regulere dette på er med en spillaktør underlagt statlig kontroll. Dette er løsningen som gir best oversikt og mulighet til å styre spillpolitikken ansvarlig. Dersom det skulle bli valgt en annen løsning bør det være et absolutt premiss at det samme ansvarlighetsregime som gjelder i dagens løsning også skal gjelde eventuelle andre spilltilbydere.

Vi viser også til Lotteritilsynets rapport hvor følgende framkommer:

- Det er Lotteritilsynets vurdering at spillene som vil inngå i et eventuelt lisensregime ikke må tilbys uten at de samtidig inngår i et regime med omfattende krav til ansvarlighetstiltak. De mener at bruk av obligatoriske grensesettingsverktøy er en viktig årsak til at nivået på spillproblemer ikke er større i Norge enn de er. Tapsgrensene begrenser skadevirkningene som enkelte spillere kan pådra seg ved overdrevet spill
- Moderate risikospillere og problemspillere spiller spillene nettkasino, oddspill og poker, spill hvor ansvarlighetstiltak er meget viktig
- Erfaringene fra dagens enerettsmodell er at pauseverktøyene brukes, og særlig gjelder dette for Instaspill

Basert på erfaringene fra Danmark, hvor Danske Spill har redusert antall ansvarlighetstiltak av konkurransemessige hensyn, er det viktig at Norge, dersom man skulle velge en lisensmodell, ikke firer på kravene til obligatoriske gjennomgripende ansvarlighetsverktøy.

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

Utfordringen er ikke om det er praktisk mulig å innføre slike krav, for det er det jo, men spørsmålet er om det å stille slike krav vil få ønsket effekt ved at eventuelle nye aktører som får lisens innretter seg etter slike krav. Se svar på spørsmål nummer syv.

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

Menon-rapporten ” Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill”, som ble bestilt av spillsekskapene Betsson, Unibet, ComeOn, Guts og Cherry som et motsvar på departementets Rambøllrapport, vektlegger betydningen av vilkår som gjør lisens interessant.

For eksempel står det ” Dersom bonusrestriksjoner innføres (sammen med flere ansvars-tiltak som går ut over det danske ansvarsregimet) må dette kompenseres med et lavere skattenivå.” Det er også en kritisk holdning til tiltak som maksgrenser: ”Det pågår en diskusjon om det skal innføres en maksgrense for alle spill. I sin motstand mot et slikt tiltak peker online-aktørene blant annet på forskningen som viser at det er de personlig fastsatte spillegrensene som virker forebyggende mot problemspilling. Fast maksgrense kan gi negative følger, ikke bare i form av tapte inntekter, men det kan også tvinge såkalte «high-rollers» ut i det uregulerte markedet, noe som blir kontraproduktivt.”

Det er vanskelig å tolke dette som annet enn en kritisk holdning til eksisterende trygghetstiltak og et signal om at slike krav vil gjøre det mindre attraktivt å søke lisens framfor å fortsette med dagens modell med ulovlig markedsføring for å tiltrekke seg norske spillere.

Danmark rapporterer nå om at 15 prosent av spillmarkedet fortsatt skjer hos selskaper som står utenfor lisensordningen. Problemet med aktører som ikke ønsker å tilpasse seg gjeldende regelverk, vil oppstå også hvis Norge innfører en lisensmodell. Størrelsen på andelen utenfor modellen, vil til en hver tid være avhengig av den politiske viljen til å verne om modellvalget.

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

Actis mener en lisensmodell vil bidra til å svekke spillansvarligheten. Dersom det likevel skal innføres må de ulike kravene til trygghetstiltak være like høye som i dag.

En risiko ved å slippe til flere aktører på markedet er økt konkurranse om kundene, som vil gi økt markedsføring. Dette vet vi fra forskningen særlig påvirker sårbare spillere. En annen utfordring vi kjenner fra automattiden er hvordan kommersielle aktører ønsker å strekke eller utfordre reglene, og der det framfor politiske styringsvedtak slik det er med Kulturdepartementets styringsmulighet over Norsk Tipping blir omfattende juridiske prosesser og kamper.

Spørsmål 9: Lotteritilsynet peker på at innføring av gjennomgripende ansvarlighetsverktøy i en lisensordning vil ha politiske, tekniske og juridiske utfordringer. Hvilke utfordringer vurderer høringsinstansene vil oppstå?

Norsk Tipping er i dag verdensledende når det gjelder tekniske virkemidler for å øke ansvarligheten i spill. Dersom en tenker seg at de samme verktøyene skal gjelde samtlige aktører i et lisensmarked, oppstår et spørsmål om hvem som skal betale for løsningen og en eventuell tilpassing av systemet hos Norsk Tipping til andre aktører. Og dersom eksempelvis beløpsgrensene skal gjelde på tvers av alle lisenshaverne som er naturlig dersom det ikke skal være mulig å spille opp til en maksgrense hos flere ulike tilbydere, vil det oppstå en situasjon der samtlige kundedatabaser må kobles sammen. Her kan vi tenke oss en rekke juridiske, tekniske og konkurransemessige utfordringer. Det er heller ikke gjort beregninger for hvor kostbart en slik utvidelse av dagens ansvarlighetsregime vil bli.

Problemet med utenforstående aktører vil ikke forsvinne med et lisenssystem. Nye lisenshavere vil kreve vern av modellen, for at det skal være attraktivt for dem å velge å være lisenshaver. Det betyr at Norge parallelt med lisensmodellen utvide kontrollen, og etter alt å dømme ta i bruk muligheten for IP-blokkering. Danske Spilmyndigheten offentliggjør ikke hvor mye ressurser de bruker på å følge opp ulovlige tilbydere, men beskriver en omfattende prosess overfor de utenlandske aktørene som de har måttet sperre ute. Dette må også tas inn i kostnadsberegninger for innføring av lisensmodell.

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?

Det er liten tvil om at informasjon om pengespillbrukere kan være sensitiv informasjon. Det bør være nok et argument for at denne informasjonen er under offentlig kontroll, framfor lagret hos en rekke utenlandske kommersielle selskaper.

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?

For å beskytte enerettsmodellen og sikre spillansvarligheten er det nødvendig å jobbe på en rekke fronter samtidig. Actis ønsker økt innsats for å stanse ulovlig reklame inkludert snikreklame gjennom produktplassering, eventer og ambassadører, effektivisering av betalingsblokkeringen og økt informasjon til forbrukere og andre aktører som er i kontakt med spillbransjen om lover og regler på dette området. Lotteritilsynets sanksjonsmyndighet bør tas mer i bruk.

I tillegg bør forskriftene på området gjennomgås for å sikre at de gir hjemmel for å gripe inn overfor aktører som ikke følger spillereglene.

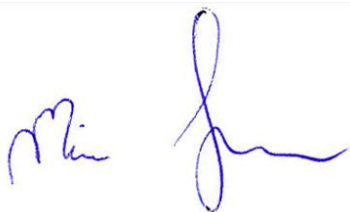
Spørsmål 12: Lotteritilsynet skisserer tre ulike former for blokkering av nettsider: blokkering av IP-adresser, blokkering av DNS-adresser og DPI-basert blokkering. Hvordan vurderer høringsinstansene disse ulike formene for blokkering som tiltak for å beskytte det norske regulerte markedet?

Norge bør følge anbefalingen fra Hamarutvalget om IP-blokkering av ulovlige spillsider, slik 15 av EU-landene har gjort. Det vil heve terskelen for å spille hos aktører som ikke har tillatelse til å operere i det norske markedet, samt synliggjøre for spillere og andre at dette er ulovlige spill.

Blokkering av DNS-adresser er også en mulighet, der det vil gis en advarsel til brukeren om siden.

Oppsummert er Actis klare råd til regjeringen å følge de faglige rådene gitt i de to utredningene, samt Hamarutvalgets rapport, om å styrke og beskytte dagens enerettsmodell framfor å åpne for en lisensordning, fordi denne er den beste for å sikre en mest mulig ansvarlig spillpolitikk.

Med vennlig hilsen,



Mina Gerhardsen
Generalsekretær
Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan