



Møre og Romsdal
fylkeskommune

saksframlegg

Dato:	Referanse:	Vår saksbehandlar:
27.10.2015	69187/2015	Heidi-Iren Wedlog Olsen

Saksnr	Utval	Møtedato
KF 51/15	Kultur- og folkehelseutvalet	09.11.2015
	Fylkesrådmannens tilråding	10.11.2015
	Fylkesutvalet	16.11.2015

Høyringsuttale - utgreiing av konsekvensar ved mogleg lisensordning for pengespel

Bakgrunn

Kulturdepartementet sendte 8. juli 2015 ut på høyring to rapportar som gjer greie for moglege konsekvensar ved ei eventuell lisensordning for pengespel. Høyringsfrist er satt til 1. desember 2015.

Utgangspunktet for høyringa er utfordringar som følgjer av dei utanlandske, uregulerte operatørane sin ekspansjon i den norske marknaden for nettbasert spel og lotteri.

I høyringsbrevet frå Kulturdepartementet er det stilt 12 spørsmål som dei ønskjer høyringssvar på. Akershus fylkeskommune har etter avtale mellom fylkeskultur-sjefane i Norge laga eit felles høyringsutkast (vedlegg 1). Fylkesrådmannen legg dette til grunn for sitt framlegg til høyringsuttale.

Vurdering

Hovudspørsmålet i høyringa er om ein i staden for dagens spelmonopol skal gje ein legal opning for andre aktørar i den norske marknaden, og eventuelt på kva premiss, gjennom ei lisensordning.

Fylkesrådmannen meiner at det er fleire gode grunnar som taler for å halde på hovudtrekka i ordninga med spelmonopol i norsk lovgjeving. Det er fleire parameter som bør vere viktige ved vurdering av spørsmålet om Norge bør halde fram med ei spelmonopol-ordning eller gå over til eit lisenssystem i ei eller anna utforming. Førekosten av problematisk spelar-åtferd er eit parameter. Førekosten av spelproblem er ikkje berre ein funksjon av type ansvarsregime, men også av det totale omfanget av spelaktivitet. Ei undersøking frå Universitetet i Bergen viser at omfanget av problem knytt til pengespel i Norge er lågare enn gjennomsnittet frå internasjonale undersøkingar. Dette kan tyde på at den norske monopol-modellen fungerer gunstig.

Eit anna viktig parameter i denne vurderinga er spørsmålet om «inntekter til gode føremål». Spelmonopolet er av svært stor verdi for det frivillige organisasjonslivet, kultur og idrett. Det økonomiske overskotet frå spelmonopolet utgjer eit viktig inntektsgrunnlag for norske frivillige organisasjonar og bidreg dessutan til å finansiere offentlege og private tiltak innanfor kultur, idrett og friluftsliv. Ordningar

kulturavdelinga forvaltar, som til dømes «tilskot til anlegg for idrett og fysisk aktivitet», «tilskot til lokale kulturbygg» og «Kultursekken», er alle finansiert av spelemidlane, over 80 millionar kroner i 2015. Midlane er med andre ord betydelege og viktige for det samla kulturlivet i Møre og Romsdal.

Det kan vere ei utfordring å beskytte denne inntektskjelda under eit lisensregime, sjølv om overføring av spelemidlar til slike føremål ikkje er i strid med EØS-avtalen. Det kan settast krav om avkastning også innanfor ei lisensordning, men konkurranse i seg sjølv fører til kostnader som må dekkast, før ein kan snakke om overskot. Slik kostnader er t.d. utgifter til marknadsføring og det offentlege sine utgifter til tilsyn, som også må finansierast gjennom staten sine inntekter på spel. Påstanden om at ei lisensordning totalt sett vil gi ein auka skatteproveny til den norske staten frå spel og lotteriverksemd, synes å vere tvilsam.

Utover dette hovudspørsmålet, er det formulert 12 spørsmål høyringsinstansane er bedt om å svare på. Her viser fylkesrådmannen til vedlagt framlegg til uttale frå Akershus fylkeskommune.

Fylkesrådmannen sluttar seg i hovudsak til framlegg til uttale frå Akershus, slik det kjem fram i saksutgreiinga og under kapittel 10. Samtidig ønskjer fylkesrådmannen å kommentere nokre punkt.

I vedlagt saksutgreiing under kapittel 1. Innleiing, 4. avsnitt, blir det vist til at Danmark avskaffa spelmonopolet i 2012. Det er her viktig å presisere at det er framleis «Danske Spil» som har einerett til spel som til dømes lotto. Slik sett har ikkje Danmark avskaffa spelmonopolet.

I kapittel 8 som tek føre seg marknadsføring frå utanlandske aktørar, blir det i 3. avsnitt vist til at det blir ført offentleg tilsyn med dei lovlege aktørane sin marknadsføring og at dette er delt mellom lotteritilsynet og forbrukarombodet. Her viser fylkesrådmannen til at det ved kongeleg res. av 10. juni 2005 er gitt eigne retningslinjer for marknadsføring av statleg kontrollerte pengespel. Det er Lotteritilsynet som fører tilsyn, men avstemmer mot forbrukarombodet.

I kapittel 10 blir spørsmåla stilt i høyringsbrevet besvart. Her har fylkesrådmannen følgjande kommentarar:

Under kapittel 10.1 og 10.2 er det satt fokus på ansvarsevne i høve til lisenssystem og monopol. Fylkesrådmannen vil her presisere at ansvarsevna realistisk sett ikkje vil vere den same ved eit lisenssystem som ved eit monopol. Opning for lisensar vil medføre forhandlingar, press frå dei ulike spelselskapa og andre spel enn det Norsk Tipping tilbyr per i dag. Sjølv i dagens system blir det drive med utstrakt lobbyverksemd frå Norsk Tipping opp mot myndigheitene for å få meir «liberale» reglar og retningslinjer.

I kapittel 10.3, siste avsnitt, blir det vist til at ei lisensordning kan kombinerast med eit fond, kor fondet er leia av eit styre oppnemnt av Stortinget. Fylkesrådmannen sin kommentar er at ei slik løysing vil ikkje vere ein garanti for kva Stortinget bestemmer i framtida.

I kapittel 10.6 blir spørsmål om verkemidlar mot ikkje-lisensierte aktørar kommentert, og departementet vil ha synspunkt på ulike tiltak, som t.d. blokkering av nettstader, styrking av forbod mot betalingsformidling, kriminalisering av spelarar etc. Rådmannen viser her til at blokkering har hatt ønska verknad i

Danmark, men at dette er eit tiltak som er kostbart og omfattande. Eit tiltak som dette må følgjast opp med tilstrekkelege ressursar og lovheimlar.

Samtidig viser erfaringar at forbod mot betalingsformidling ikkje har hatt ønska effekt. Betaling skjer i dag effektivt gjennom tredjepartsløysingar som t.d. e-lommebøker, og desse er ikkje omfatta av norsk lovgjeving. Forbod mot betalingsformidling kanalisere spelarar over på tredjepartsløysingar. Dette fører i praksis til at bankar kan inndrive spelegjelda då banken ikkje veit at lån/kreditt blir brukt til pengespel, jf. straffelovens ikrafttredelseslov (av 1902) når spel blir betalt gjennom slike løysingar.

Rådmannen vil også peike på at kriminalisering av spelarar hos ulovlege aktørar, er av grunnar det er gjort greie for i avsnittet ovanfor, ikkje eit realistisk tiltak.

Forslag til vedtak:

Fylkesutvalet i Møre og Romsdal meiner at det er viktig å halde på hovudtrekka i ordninga med spelmonopol i norsk lovgjeving.

Ved vurdering av spørsmålet om Norge bør halde fram med ei spelmonopol-ordning eller gå over til eit lisenssystem i ei eller anna utforming, er det fleire viktige parameter som bør vurderast. Eit av desse er problematisk spelar-åtfærd. Undersøkingar kan tyde på at den norske monopol-modellen fungerer gunstig.

Eit anna viktig parameter er spørsmålet om «inntekter til gode føremål». Det økonomiske overskotet frå spelmonopolet utgjer eit viktig inntektsgrunnlag for norske frivillige organisasjonar og bidreg dessutan til å finansiere offentlege og private tiltak innanfor kultur, idrett og friluftsliv.

Fylkesutvalet viser elles til fylkesrådmannens kommentarar i vedlagt sakframlegg, med vedlegg.

Ottar Brage Guttelvik
fylkesrådmann

Heidi-Iren Wedlog Olsen
fylkeskultursjef

Vedlegg

- 1 Forslag til høyringsuttale - utarbeidd av Akershus fylkeskommune på oppdrag av fylkeskultursjefane
- 2 Høring - utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill

Konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill - høringsuttalelse

Innstilling

Hovedutvalg for kultur, frivillighet og folkehelse gir sin tilslutning til fylkesrådmannens kommentarer under punkt 10, inklusive underpunkter, i saksutredningen. Det som fremgår av punkt 10 er således å anse som høringsuttalelsen fra Akershus fylkeskommune.

Sammendrag

Kulturdepartementet har sendt ut på høring to utredninger som handler om konsekvensene av en eventuell lisensordning for pengespill her i landet. Fylkeskommunene er blant høringsinstansene. Det faktiske utgangspunktet er utfordringene som følger med de utenlandske, uregulerte operatørenes ekspansjon i det norske markedet for internettbaserte spill og lotterier.

Ett spørsmål er om man – i stedet for dagens spillmonopol - skal gi en legal åpning for andre aktører i det norske markedet, eventuelt på hvilke premisser, gjennom en lisensordning. Da bør man stille krav om gjennomgripende ansvarlighetstiltak. Det økonomiske overskuddet fra spillmonopolet utgjør et viktig inntektsgrunnlag for norske frivillige organisasjoner og bidrar dessuten til å finansiere offentlige og private tiltak innen idrett, friluftsliv og kultur. Det kan være en utfordring å beskytte denne inntektskilden under et lisensregime, selv om overføringene av «spillemidler» til slike formål ikke er i strid med EØS-avtalen.

Under avsnitt 10 drøfter fylkesrådmannen enkelte av de problemstillinger som reises i utredningene, herunder konkrete spørsmål som departementet ønsker svar på. Fylkesrådmannen mener at gode grunner taler for å beholde hovedtrekkene i ordningen med spillmonopol i norsk lovgivning, slik det fremgår av underpunkt 10.1. Den videre fremstillingen under punkt 10 gjelder departementets konkrete formulerte spørsmål og er således «frikoblet» fra konklusjonen under punkt 10.1. Her drøftes begge hovedalternativene, en spillmonopol-ordning og en lisensordning, så langt det følger av spørsmålene.

Hovedutvalget inviteres til å slutte seg til fylkesrådmannens konklusjoner.

Saksutredning

1. Innledning

Kulturdepartementet har sendt ut på høring to utredninger som handler om konsekvensene av en eventuell lisensordning for pengespill her i landet. Høringsfristen er 1. desember 2015. Bakgrunnen ligger i «Sundvolden-erklæringen», hvor det heter at: "Regjeringen vil utrede spørsmålet om lisensordning for utenlandske spill-selskaper for å se om det er mulig å kombinere sosialpolitiske hensyn og økte totale inntekter til frivilligheten innenfor EØS-avtalens rammer".

Det faktiske utgangspunktet for de to utredningene er utfordringene som følger med de *utenlandske* operatørenes ekspansjon i det norske markedet for *internetbaserte* spill og lotterier. Disse selskapene opererer på utsiden av det norske lovverket for spill og lotteri og dessuten for markedsføring. Internett har således endret premissene for det norske spill- og lotterimonopolet, slik det har fungert i flere ti-år.

Ett spørsmål er om man skal gi en legal åpning for andre aktører i det norske markedet, eventuelt på hvilke premisser, gjennom en lisensordning. Norge må videre vurdere sitt regime for å fange opp

problem-spillere og dessuten for markedsføringen av spill, som i høy grad skjer utenfor det praktiske handlingsrommet til norske myndigheter, gjennom bl.a. norsk-språklige TV-sendinger fra utlandet. Nok en problemstilling gjelder finansieringsordningen for det frivillige organisasjonslivet samt kultur og idrett for øvrig; sektorer som er tungt basert på inntekter fra spillmonopolet. Fylkeskommunen har en viktig rolle ved forvaltningen av «spillemidler» til bestemte formål og har dermed sin særlige innfallsvinkel til dette temaet.

De fleste europeiske land har regimer for å motvirke uheldige utslag av spill og lotterier og dels også for bruk av overskuddet fra slik virksomhet. De siste årene er regimene blitt utfordret over alt. Noen land har allerede endret sin lovgivning nokså grunnleggende. Blant disse er vårt naboland Danmark, som i 2012 avskaffet spillmonopolet til fordel for et lisens-system, som er tuftet på konkrete vilkår om ansvarlighet for operatørene sammen med lisensavgifter til det offentlige.

Den ene utredningen som er gjenstand for høring omhandler «økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill». Den består av to rapporter og er utarbeidet av Rambøll Management Consulting (kalt «Rambøll» heretter). Den andre utredningen, som også består av to rapporter, er utarbeidet av Lotteritilsynet. Den har som tema «sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet».

Departementet ønsker tilbakemeldinger på utredningenes innhold, herunder svar på noen konkrete spørsmål.

2. Lovgivningens utgangspunkt

Å delta i pengespill og lotteri ligger innenfor enkeltmenneskers alminnelige handlefrihet etter lovgivningen i Norge, som i andre europeiske land. Ethvert pengespill og lotteri har til formål å skape et økonomisk overskudd for arrangøren og vil derfor normalt gi et økonomisk tap for spillerne, sett under ett og over en viss tid. Deltakelse i spill og lotteri kan imidlertid ha en underholdningsverdi for mange, som er mer eller mindre uavhengig av det økonomiske utbyttet.

I Norge har det like fullt vært ansett som en samfunnsoppgave å beskytte den enkelte spiller og hans/ hennes innerste krets for de mest dramatiske utslag av den økonomiske risiko som ligger i pengespill og lotteri. Denne betraktningen ligger til grunn for lovgivningen, som således legger tunge begrensninger på slik virksomhet.

Økonomiske og sosiale problemer knyttet til pengespill og lotteri har fortsatt et betydelig omfang i Norge, selv om tendensen har vært nedadgående de siste 10 årene. I 2013 fantes det således 22.000 «problemspillere» her til lands, ifølge en undersøkelse utført av en gruppe forskere ved Universitetet i Bergen (jfr. side 24 i hovedrapporten fra Lotteritilsynet).

3. Den norske reguleringsmodellen

Den reguleringsmodell som er praktisert i Norge, og som har hjemmel i pengespilloven (LOV-1992-08-28-103) og lotteriloven (LOV-1995-02-24-11), legger plikter på *operatørene* av pengespill og lotteri i markedet; plikter som er sanksjonert gjennom straff og på annen måte. Det finnes imidlertid ingen regler som begrenser hva man kan gjøre i egenskap av *spiller*. De sistnevnte er kun gjenstand for «myke» påvirkningstiltak av typen informasjon og veiledning, som dels er utført av offentlige myndigheter, dels av operatørene selv. Videre er det etablert behandlingstilbud rettet mot spill-avhengige.

Pengespilloven gir grunnlaget for det såkalte «spillmonopolet». I dag har Norsk Tippings produkter den største andelen av det norske, regulerte markedet. Norsk Tipping har enerett på å tilby de

største pengespillene, samt de spill som har høyest risiko for at spillere kan utvikle uheldig atferd. Norsk Rikstoto har enerett på å tilby hestespill. Lotteriloven gir videre hjemmel for Norsk Tippings monopol på lotteri i større målestokk.

Politikken for å fremme ansvarlig markedsatferd er i stor utstrekning blitt gjennomført i kraft av statens posisjon som eier av spillmonopol-bedriftene. Rambøll refererer i sin utredning fra statens «eierberetning» om Norsk Tipping for 2013, som inneholder denne oppregningen av «pillarene i rammeverket» for selskapet:

- Obligatorisk grensesetting
- Individuell analyse av spillemønster
- God og relevant informasjon
- Bevisst varsom bruk av salgsutløsende virkemidler

I forbindelse med det siste punktet bør videre, som i Rambølls utredning, nevnes Norsk Tippings «Nei-takk»-liste. Av denne fremgår at Norsk Tipping ikke bruker velkomstbonuser, VIP-programmer, såkalte «free-spins» eller «autoplay» eller oppsøkende virksomhet mot sårbare grupper.

4. Spillmonopolets forhold til EØS-retten

Regelverket for pengespill er ikke harmonisert i EØS eller i EU, og det er dermed opp til den enkelte stat å bestemme hvordan markedet skal reguleres. Pengespill faller imidlertid inn under EØS-avtalens regler om fri bevegelse av tjenester og om fri etableringsrett. Begrensninger i mulighetene for å tilby slike produkter må følgelig begrunnes i allmenne hensyn. De må dessuten være nødvendige for og egnet til å oppnå formålet, slik det følger av EØS-avtalens artikkel 31 og artikkel 36.

Norsk Tippings enerett på å tilby pengespill er en restriksjon på bevegelse av tjenester og på etableringsretten. EFTA-domstolen har imidlertid vurdert den norske modellen som i tråd med EØS-avtalen. De viktigste begrunnelsene for modellen er at

- den kan forebygge problematisk spilleadferd,
- den kan forebygge økonomiske misligheter, og
- den kan begrense private aktørers fortjenestemuligheter på spill

Det økonomiske overskuddet fra spillmonopolet utgjør, som nevnt, et viktig inntektsgrunnlag for norske frivillige organisasjoner og bidrar dessuten til å finansiere offentlige og private tiltak innenfor idrett, friluftsliv og kultur. I den norske, politiske diskursen er dette gangbare argumenter for ordningen. Slike virkninger kan imidlertid ikke i seg selv *begrunne* restriksjoner i den frie bevegelse av tjenester eller etableringsretten *etter EØS-retten*. At ordningen fungerer slik, utgjør imidlertid heller ikke noe rettslig hinder.

5. Spillmonopolets betydning for det frivillige organisasjonslivet, kultur og idrett

Det totale overskuddet fra Norsk Tipping var 3.946 millioner kroner i 2013, inkludert den såkalte «grasrotandelen», som går direkte til lokale tiltak innenfor idrett og kultur. I tillegg kom overskuddet fra Norsk Rikstoto, bingovirksomhet, foreningsbingo og foreningslotterier.

I 2014 var den samlede utdelingen av «spillemidler» - fra overskuddet som ble opptjent i 2013 - på 3.321 millioner kroner. 494 millioner gikk til kulturformål, 1.860 millioner til idrett/ friluftsliv og 598 millioner til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. Midlene blir fordelt etter den såkalte «tippenøkkelen». Endringen som ble vedtatt av Stortinget i fjor innebærer en betydelig forskyvning

til gunst for idrett/ friluftsliv. Fra og med 2015 blir denne sektoren tilgodesett med 64 %, mens 18 % tilfaller kultur og 18 % humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner.

Skulle spillemidlene falle bort, vil konsekvensene bli dramatiske for alle sektorene.

Spillemidlene utgjør størstedelen av de statlige tilskudd og ca. 10 prosent av den samlede pengestrømmen inn i norsk idrett. For Norges idrettsforbund sentralt er andelen oppe i hele 25 prosent. Fra kultursektoren bør nevnes at «Den kulturelle skolesekken» langt på vei blir finansiert gjennom «spillemidler». Dessuten kommer vesentlige bidrag til bygging av kulturarenaer fra denne kilden, selv om bidragene er blitt vesentlig redusert de siste årene. Endelig kan nevnes at alle de ti største humanitære organisasjonene i Norge får sine vesentligste inntekter herfra.

6. Fylkeskommunens rolle i forvaltningen av «spillemidler»

Fylkeskommunene forvalter en tilskuddsordning for bygging og rehabilitering av anlegg for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet samt anlegg for egenorganisert aktivitet (nærmiljøanlegg). Så vel kommuner som frivillige organisasjoner innenfor idrett og friluftsliv, samt velforeninger kan søke om bidrag.

Denne ordningen er i sin helhet finansiert gjennom midler fra overskuddet til Norsk Tipping. Pengene fordeles av Kulturdepartementet på grunnlag av faste kriterier. 101 millioner kroner går i 2015 til Akershus, et beløp som for øvrig er blitt større de siste årene. Det kan antas at «spillemidlene» som går til idrettsanlegg i Akershus i gjennomsnitt dekker omtrent en firedel av byggekostnadene. «Spillemidlene» utløser således midler også fra andre kilder. Den negative effekten, hvis tilskuddet fra «spillemidlene» skulle falle bort, vil således være mer dramatisk enn det tilskuddets størrelse alene skulle tilsi.

De største og mest kostbare anleggene i Akershus er for øvrig bygget av kommunene, som stiller dem til rådighet for lokale lag og foreninger. Dermed er aktiviteten til lag og foreninger i vårt fylke svært avhengig av at kommunene får finansiert sine byggeprosjekter.

Fylkeskommunene forvalter også spillemidler til kulturformål. Fra denne kilden kommer det betydelige beløp til Den kulturelle skolesekken i Akershus, i et «spleiselag» hvor fylkeskommunen bidrar med andre budsjettmidler. Dessuten fordeler fylkeskommunene spillemidler til oppføring og renovering av bygg til kulturformål.

7. Det norske pengespill-markedet

Lotteritilsynet anslår det norske pengespill-markedet i 2014 til 10,5 milliarder kroner. Tallet er imidlertid usikkert.

Vanskelighetene knytter seg til beregningen av den uregulerte delen av markedet. Her finner vi utenlandske operatører som ikke har tillatelse fra norske myndigheter til å tilby spillene sine i Norge. Lotteritilsynet har imidlertid tatt utgangspunkt i Danmark, hvor det i 2012 ble innført en lisensordning som etter hvert har absorbert store deler av det uregulerte markedet. De danske erfaringene gir grunnlag for å beregne den uregulerte spill-omsetningen i Norge til omtrent 1,2 milliarder kroner i 2014. Departementet har, ifølge høringsnotatet, størst tiltro til dette anslaget. Det finnes imidlertid også andre estimater, slik utredningene fra Rambøll og Lotteritilsynet viser.

Alle er uansett enige om at den uregulerte delen av markedet er i vekst.

8. Markedsføringen fra utenlandske aktører

Alle lotterier og pengespill som er tillatt i Norge, kan også markedsføres her i landet, gitt at man holder seg innenfor markedsføringsloven. Det er imidlertid forbudt for andre aktører å markedsføre seg.

I 2014 fastsatte Kulturdepartementet nye retningslinjer for markedsføringen fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Retningslinjene skal motvirke uheldig spilleradferd. De bestemmer at ingen kan markedsføre seg mot personer som er ekskludert fra å spille. Videre må operatøren informere om sannsynligheten for å vinne i de enkelte spill. Markedsføringen må ikke gi inntrykk av at pengespill kan løse finansielle problemer for enkeltmennesker.

Det føres offentlig tilsyn med de lovlige operatørenes markedsføring. Lotteritilsynet følger opp pengespillreguleringen, mens Forbrukerombudet tar seg av markedsføringsloven.

Til tross for markedsføringsforbudet ser vi daglig reklame for utenlandske pengespillselskaper på norske TV-skjermer. Norske myndigheter har problemer med å stoppe slikt, da TV-reklame er regulert av EUs såkalte «AMT-direktiv». Her er det bestemt at regelverket i avsenderlandet avgjør hva slags reklame som kan kringkastes. Dette betyr at kanaler som er etablert i utlandet og sender derfra, er underlagt reklamereglene i avsenderlandet. De fleste tv-kanaler som sender på norsk fra utlandet befinner seg i Storbritannia. Da gjelder altså britiske markedsføringsregler.

Norske myndigheter har til nå ikke lyktes med å tette dette «hullet» i regelverket. I AMT-direktivet er det imidlertid lagt opp til at en stat kan nedlegge forbud mot tv-sendinger fra en annen stat etter å ha fulgt visse prosedyrer. Medietilsynet har nylig fått i oppdrag fra Kulturdepartementet å ta de nødvendige, forberedende skritt overfor Storbritannia.

9. Konklusjonene fra Rambøll og Lotteritilsynet

9.1. Rambølls utredning

Utredningen fra Rambøll drøfter flere mulige varianter av en lisensordning.

Norsk pengespillregulering er basert på et «ansvarlighetsprinsipp», noe som innebærer at operatørene gjennomfører ulike former for regulering av spillernes atferd. Slikt vil gjerne gå utover spillenes attraktivitet og dermed påvirke operatørens inntjening, særlig i et landskap hvor konkurrentene de facto kan velge å bli stående utenfor hele regimet. Rambøll ser det som mulig å innføre «ansvarlighetstiltak» under en eventuell lisensordning, men mener at norske myndigheter kan gi opp å etablere et regime som ligner det vi i dag har for Norsk Tipping. Rambølls begrunnelse er at de store utenlandske spilloperatørene i så fall ikke vil finne det attraktivt nok å søke lisens i Norge. Danmark har imidlertid utformet et knippe ansvarlighetstiltak som har vist seg å bli akseptert.

Rambøll antar videre at en lisensordning som begrenset til sportspill og «online»-kasinospill vil gi en uforandret inntektsstrøm til det norske samfunnet gjennom skatter og overskudd. Rambøll viser her til erfaringene med den danske ordningen, som er begrenset på samme måte. Hvis Norge imidlertid også inkluderer lotterier i lisensordningen - altså går lenger enn danskene - vil resultatet måtte bli en betydelig inntektssvikt.

Inntektene til det norske samfunn og til de frivillige organisasjonene henger sammen i Rambølls scenarioer. Rambøll ser for seg at organisasjonenes tilgang til «spillemidler» fra utenlandske spillselskaper under et lisensregime avhenger av at de får tilgang til skatteinntektene via bevilgninger over statsbudsjettet.

Fylkesrådmannen vil understreke at Rambølls prognoser fremtrer som usikre. Internett-teknologien, herunder produktene som tilbys i spill-markedet, utvikler seg raskt og i baner som kan være vanskelig å forutse. Størrelsen på det uregulerte markedet i Norge er dessuten, som nevnt, umulig å angi særlig eksakt.

9.2 Lotteritilsynets utredning

Utredningen fra Lotteritilsynet sammenligner konsekvensene av flere måter å regulere det norske pengespillmarkedet på:

1. Dagens modell, der Norsk Tipping har eneretten til å tilby pengespill i Norge.
2. Et marked som tilsvarer det danske lisensbaserte pengespillmarkedet.
3. Den danske lisensmodellen, men med strengere krav til ansvarlighet rundt spillene.

Lotteritilsynet trekker disse hovedkonklusjonene på den sosialpolitiske siden:

- Dagens enerettsmodell vil være det beste alternativet dersom norske myndigheter lykkes i å stenge uregulerte operatører ute fra det norske pengespillmarkedet.
- Dersom myndighetene ikke lykkes med å stenge uregulerte operatører ute, vil en lisensmodell gi myndighetene kontroll med pengespilltilbudet til et betydelig flertall av spillerne, og flere enn i dag.
- Forutsatt at det lisensierte markedet inneholder gjennomgripende ansvarlighetstiltak på tvers av operatører og disse ansvarliggjør både spillselskap og spillere, kan et lisenssystem gi færre negative konsekvenser enn enerettsmodellen.

Lotteritilsynet ser få kriminalpolitiske betenkeligheter ved en lisensordning. Man påpeker, som hovedkonklusjoner, at:

- Et lisens-styrt pengespillmarked i Norge vil ha minimal effekt på omfanget av økonomisk kriminalitet.
- Utfordringene ved at mange lisensierte selskaper opererer fra utlandet kan løses med et sterkt tilsyn og god regulering tilpasset et nytt marked.

10. Fylkesrådmannens anbefalinger

10.1 Hovedspørsmålet: Dagens spillmonopol eller en lisensordning?

Fylkesrådmannen mener at forekomsten av problematisk spilleratferd bør være et viktig parameter ved vurderingen av det grunnleggende spørsmål: Skal Norge fortsette med en spillmonopol-ordning eller gå over til et lisens-system i en eller annen utforming? I den forbindelse er utviklingslinjen gjennom de senere år av interesse. Hovedrapporten fra Lotteritilsynet indikerer at forekomsten av problemspilling har vært uforandret i perioden 2008 – 2014, sett under ett, og tilsynelatende nedadgående fra 2011. Holdepunktet er innsamlede data fra Hjelpelinjen for spillavhengige, som har kartlagt antallet henvendelser om pengespillproblemer. I disse årene er markedsføringen fra spill-operatører på internett blitt mer omfattende og produktene mer mangfoldige. Dette fører antakelig til at det spilles mer, og at flere deltar. De data om problematisk spill-atferd som fremgår av Lotteritilsynets rapport tilsier altså likevel ikke at Norge har et påtrengende behov for å endre system.

Forekomsten av problemspill i absolutte tall er ikke bare en funksjon av typen ansvarlighetsregime, men også av det totale omfanget av spill-aktivitet. Det er nærliggende å gå ut fra at når antallet legale aktører tiltar, slik forutsetningen må være i et lisens-system, vil også operatørenes samlede

markedsføringsinnsats øke. Markedsføring vil således fremtre som mer nødvendig i et marked med mange konkurrerende aktører enn i et marked med mindre eller uten konkurranse. Gitt dette, må vi også anta at det totale markedet vil vokse hvis det åpnes for mer konkurranse, siden folks tilbøyelighet til å spille er påvirket av hvor mye markedsføring de utsettes for. Dermed vil omfanget av problemspill øke, under ellers konstante forutsetninger. Her har man således nok et argument for å beholde spillmonopol-ordningen.

Studien fra Universitet i Bergen (se punkt 2) forteller også at omfanget av problemer knyttet til pengespill i Norge er lavere enn gjennomsnittet fra internasjonale befolkningsundersøkelser. Dette kan tyde på at den norske monopol-modellen fungerer gunstig i så måte.

Man kan også vurdere valg av modell utfra en kombinasjon av et ønske om færrest mulige problemspillere og et ønske om størst mulige inntekter til de «gode formål» som i dag er tilgodesett gjennom fordelingen av overskuddet. En monopolsituasjon vil typisk kjennetegnes ved at en markedsaktør kan beregne seg større overskudd i andel av omsetningen enn det en markedsaktør i en situasjon med konkurranse har mulighet for. Dette tilsier at man må ha større totalomsetning i markedet i en situasjon med konkurranse enn i en situasjon med en monopolist for å ha samme kronebeløp i totalt overskudd hos markedsaktør(e). Siden antallet problemspillere må antas å ha en direkte sammenheng med totalomsetningen i markedet, kan man slutte at en monopolsituasjon gir færrest problemspillere, gitt at overskuddet er likt. Dermed er en ordning med spillmonopol den som best sikrer kombinasjonen av de to ønskene. Man vil antakelig aldri oppnå en markedssituasjon helt uten ulovlige aktører, altså et «fullkomment» monopol. Hvor langt man klarer å demme opp for «lekkasjen» i markedet, har således betydning for hvor godt resonnementet treffer i praksis.

Til dette kommer imidlertid at en lisensordning forutsettes å omfatte kommersielle aktører med et krav til avkastning som skal gå til eierne. Dermed vil en opprettholdelse av nivået på det overskudd som er til fordeling på dagens «gode formål» i praksis måtte forutsette enda større totalomsetning enn i en situasjon uten krav om avkastning til eierne. Man kan videre ta med at konkurranse i seg selv fører til kostnader som må dekkes før det er tale om noe overskudd i det hele tatt.

Markedsføring, som det blir mer av med mer konkurranse (jfr. ovenfor), koster selvsagt penger. Til dette kommer det offentlige utgifter til tilsyn, som vil øke i en slik situasjon, slik Rambøll påpeker. Også disse utgiftene må finansieres gjennom statens inntekter fra spill.

Fylkesrådmannen vil for øvrig vise til de analyser som er foretatt av Norges idrettsforbund («Rapport om pengespill og lotterier i Norge» fra februar 2015). Her finnes det ytterligere argumenter for at en overgang til et lisenssystem vil generere mer problemspill og mindre overskudd til gode formål, både i absolutte tall og per omsatt krone i markedet.

I høringsnotatet har departementet formulert en del konkrete spørsmål til høringsinstansene. I fremstillingen nedenfor vil fylkesrådmannen besvare enkelte spørsmål – og noen under ett.

10.2 Departementets spørsmål 1, 2 og 4 om ansvarlighet og reguleringsmodell

- *Hvilket nivå av ansvarlighet vurderer høringsinstansene at man bør ta sikte mot i en framtidig norsk pengespillmodell?*
- *Hvilket beskyttelsesnivå anser høringsinstansene at vil være mulig å etablere under en lisensmodell?*
- *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?*

Fylkesrådmannen mener at det i utgangspunktet er *ønskelig* å beholde det ansvarlighetsregime som i dag praktiseres av Norsk Tipping og andre legale aktører i markedet, uansett om spillmonopol-ordningen beholdes eller om det innføres et lisens-system i en eller annen form. Drøftelsen nedenfor tar utgangspunkt i hvert av de to hovedalternativene.

a) Forutsetning: Spillmonopolet fortsetter

Hvilken effekt vil et ansvarlighetsregime kunne ha på spillernes atferd i markedet, sett under ett, hvis spillmonopolet fortsetter? Dette leder oss videre til et spørsmål om hvor langt myndighetene er villige til - og i stand til - å bekjempe de illegale markedsaktørene og begrense deres posisjon i markedet.

Man må da vurdere hvilke muligheter som finnes for å overvåke og blokkere aktørenes nettsider og innsnevre deres markedsførings- og betalingskanaler, teknologisk og rettslig. Dette mulighetsrommet kan selvsagt tenkes å bli større så langt det utvikles adekvat teknologi.

Man må også vurdere hvilke sanksjoner myndighetene skal ta i bruk mot ulovlig atferd, dessuten om man vil kriminalisere også den som *spiller* hos en ulovlig operatør, slik det er gjort i enkelte europeiske land. Jo mer man sanksjonerer negativt, gjennom straff og på annen måte, og jo strengere sanksjonene er, jo mer vil sanksjonene styre atferden hos operatørene og spillerne. Den selvsagte forutsetning er imidlertid at sanksjonene håndheves, slik at de fremtrer som reelle for den som omfattes av forbudet. Operatørene befinner seg gjerne i utlandet, og man må følgelig satse på et samarbeid mellom norske og utenlandske myndigheter for å kunne bruke tvang mot dem. Spillerne, som befinner seg i Norge, er imidlertid mer tilgjengelige for håndheving og sanksjoner fra norske myndigheter.

Nevnes bør for øvrig: At det blir ulovlig å spille hos ulisensierte operatører, kan i seg selv ha en signaleffekt overfor spillerne. Mange mennesker vil ønske å holde seg unna straffbare forhold, uansett.

Bruk av straff og annen tvang har selvsagt også andre - og prinsipielle - sider. Man må vurdere hvor langt samfunnet skal gå i å kriminalisere og i å utmåle straff. Dette gjelder - på den ene siden - reaksjonens forholdsmessighet og rimelighet for øvrig overfor den enkelte, og - på den annen - de økonomiske kostnadene for samfunnet ved å bruke straff.

b) Forutsetning: Et lisens-system blir innført

Det er ikke grunn til å tro at Norsk tipping og andre statseide bedrifter skal være i stand til å praktisere strengere ansvarlighetstiltak enn sine konkurrenter hvis det innføres et lisens-system. I så fall vil de neppe unngå å tape markedsandeler. Dermed vil det være vanskelig å basere ansvarlighetstiltak på «eierstyring», slik som under dagens monopol-ordning. Ansvarsregimet må således baseres helt ut på lovhjemlede regler som gjelder alle aktører, herunder vilkår for å oppnå lisens.

Rambøll ser det imidlertid ikke som realistisk å fortsette med dagens ansvarlighetsregime under et lisenssystem forutsatt at man ønsker å få inn de store internett-aktørene som lisenshavere. Rambøll synes å bygge sin konklusjon på intervjuer som er foretatt med talspersoner for bransjen og for enkelte store operatører.

Fylkesrådmannen er ikke overbevist av Rambølls argumentasjon. Ett forhold er at de nevnte talspersoner selv må oppfattes som aktører i det politiske spillet om rammebetingelsene for bransjen

og kan la sine uttalelser farges av interessene til sine arbeids- og oppdragsgivere. Det begrenser deres faktiske troverdighet som kilder.

Rambøll synes dessuten ikke å ha vurdert den samlede effekten av et mer omfattende sanksjonssystem – herunder straffesanksjonering av spillere hos ulisensierte operatører – i kombinasjon med en lisensordning. Hvis det innføres effektive tiltak rettet mot spillere hos ulisensierte operatører generelt, vil attraktiviteten til en lisensordning antakelig bli større, uavhengig av hvilket ansvarlighetsregime som er inkludert i ordningen.

I alminnelighet er det grunn til å tro at operatørene vil være villige til å ofre mer for å få legal tilgang til markedet jo bedre «råd» den jevne konsument har. Norge kommer antakelig «bedre» ut enn Danmark på skalaen for attraktivitet. Man kan altså ikke sammenligne Norge og Danmark helt ut. Dette betyr at Norge antakelig kan oppstille strengere vilkår for lisens, herunder om både ansvarlighetstiltak og bidrag til «gode formål», enn Danmark.

10.3 Departementets spørsmål 3 om frivillighetens inntekter

- 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?

En lisensordning vil, ifølge Rambøll, kunne gi et økt skatteproveny til den norske staten fra spill og lotteri-virksomhet, men mindre inntekter til Norsk Tipping. Summen fra de to kildene vil, totalt sett, likevel kunne bli noe større enn i dag, mener Rambøll. Dette premisset kan fremtre som noe tvilsomt, slik Norges idrettsforbund påpeker i sin rapport (se punkt 10.1)

Departementet skriver i høringsnotatet at «...dette forutsetter at alle skatteinntekter viderefordes til formålene, da disse inntektene ikke vil være øremerket formålene på samme måte som Norsk Tippings overskudd er». Man kan følgelig se for seg at den samlede «potten» ikke vil ha den samme beskyttelse mot politiske «konjunkturbevegelser» som i dag, og at midlene til idrett, kultur og frivillighet dermed kan reduseres på lengre sikt. Om dette skal karakteriseres som en fordel eller en ulempe, er muligens en smakssak.

På den annen side er Stortinget suveren også med hensyn til dagens spillemiddel-ordning, all den tid ordningen ikke er forankret i Grunnloven. At Stortinget også er villig til å *benytte* denne friheten, fremgår av de gjentatte endringene i «tippenøkkelen», senest i 2014.

Man kan tenke seg at en lisensordning kombineres med et «fond» som får sine inntekter beregnet som en andel av et grunnlag som er relatert til statens samlede inntekter, direkte og indirekte, fra spill- og lotteri. Fondet vil kunne ledes av et styre oppnevnt av Stortinget og med fullmakt til å avgjøre fordelingen av de årlige inntektene. Styret vil kunne bestå av «nøytrale» personer uten politiske verv og posisjoner. Antakelig kan en slik ordning, som det vil være omstendelig å endre på, fungere som en faktisk beskyttelse for den samlede «potten» - hvis dette er ønskelig.

10.4 Departementets spørsmål 5, 6, 7 og 8 om ansvarlighetstiltak

- *Hvordan vurderer høringsinstansene ... gjennomgripende ansvarlighetsverktøy?*
- *Er det praktisk mulig å innføre slike verktøy i en lisensordning?*
- *Vil en lisensordning med gjennomgripende ansvarlighetsverktøy slik Lotteritilsynet beskriver være attraktiv for mulige søkere av lisens?*

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

Alle disse spørsmålene forutsetter at det innføres en lisensordning i en eller annen form, slik det fremgår.

Lotteritilsynet tar til orde for at alle spill-operatører skal forpliktes til å bruke «ansvarlighetsverktøy». Man ser for seg at spillerne må fastsette egne tapsgrenser som gjelder på tvers av alle operatører, og at myndighetene også kan fastsette tapsgrenser. Dermed skal ingen kunne fortsette å spille hos en annen operatør når grensen er nådd. I tillegg må det finnes verktøy med mulighet for tilbakemelding til enkeltspillere, mener Lotteritilsynet. Disse tiltakene skal komme i tillegg til de individuelle ansvarlighetsverktøyene som er skissert i Rambølls rapport, under modell 2B.

Fylkesrådmannen vil støtte Lotteritilsynets betraktninger og forslag. Fylkesrådmannen tror at slike ansvarlighetstiltak vil bli akseptert av spill-operatørene og viser til argumentasjonen i avsnittene ovenfor. Myndighetene kan i prinsippet velge en «prøve og feile»-strategi, i den forstand at man går ut med strenge ansvarlighetstiltak når lisensordningen blir innført, for eventuelt å «fire på» dem i etterkant hvis oppslutningen fra spill-operatørene viser seg å svikte. Det er imidlertid viktig at ikke bransjen gis inntrykk av at det lønner seg å innta en «vente og se-holdning», altså å boikotte ordningen i påvente av at vilkårene mykes opp. Signalet fra norske myndigheter må derfor fra første stund være at ordningen, innbefattet et strengt ansvarlighetsregime, er kommet for å bli.

10.5 Departementets spørsmål 10 om personvernet

Lotteritilsynet påpeker at gjennomgripende ansvarlighetsverktøy reiser problemstillinger rundt retten til personvern, da operatørene dermed vil foreta innsamling og oppbevaring av sensitive personopplysninger. Departementet ønsker kommentarer til dette.

Fylkesrådmannen vil påpeke at spill-aktivitet har preg av underholdning og er noe den enkelte ikke trenger å delta i. Den innsamling og oppbevaring av personopplysninger som spillere utsetter seg for er derfor en konsekvens av deres eget valg og er begrunnet i deres egen interesse. Noe tungt, prinsipielt argument mot å bruke gjennomgripende ansvarlighetsverktøy ligger ikke i hensynet til personvern for spillerne.

Det ligger likevel noen utfordringer i at mange spill-operatører vil ha sin base i utlandet, noe som kan begrense de faktiske og rettslige muligheter som norske myndigheter har til å kontrollere og påvirke deres håndtering av personopplysninger. Det mest effektive virkemidlet er antakelig å oppstille lisensvilkår som ivaretar personvernet, herunder gjøre det klart at brudd på slike vilkår kan medføre at lisensen tilbakekalles. Fylkesrådmannen vil for øvrig anta at dette temaet kan trenge en særlig utredning.

10.6 Departementets spørsmål 11 om virkemidler mot ulisensierte aktører

Lotteritilsynet skisserer ulike tiltak som kan stenge ulovlige aktører ute fra det norske markedet. I rapporten nevnes blokkering av slike aktørers nettsider, kriminalisering av spillere, styrking av betalingsformidlingsforbudet, ekskludering av spillere via tredjeperson og stansing av markedsføringen til ulovlige aktører. Departementet vil gjerne ha synspunkter på den praktiske gjennomførbarheten og ønskeligheten av slike tiltak.

Fylkesrådmannen anser virkemidler som blokkering av nettsider, styrking av forbudet mot betalingsformidling og stansing av markedsføringen fra ulovlige aktører som ønskelige, rent prinsipielt. Spørsmålet om hvordan slike tiltak kan gjennomføres i praksis, har fylkesrådmannen ikke tilstrekkelige forutsetninger for å kunne vurdere.

Å gi tredjepersoner faktiske og rettslige muligheter for å ekskludere noen fra å spille, fremstår på den annen side som betenkelig. I realiteten taler man her om «delvis» umyndiggjøring på tvers av vilkårene i vergemålsloven § 20. Dette vil fylkesrådmannen ikke anbefale.

Kriminalisering av spillere hos ulovlige aktører, er - som nevnt - et tiltak som kan vurderes, gitt at det skal innføres en lisensordning. Et slikt skritt vil muligens være hensiktsmessig i en helhetlig strategi for å få flest mulig operatører til å søke lisens, slik det er anført ovenfor.

Oslo,2015

Tron Bamrud
fylkesrådmann

Saksbehandler:

Vedlegg:

