

Høringssvar fra 10H til høringsbrev – utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill

Kulturdepartementet sendte 08.07.15 ut høringsbrev om utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill. Her er høringssvar fra gruppen 10H som består av Nasjonalforeningen for Folkehelse, Kreftforeningen, Blindeforbundet, Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Redd Barna, Flyktninghjelpen, Norges Handikap Forbund, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke og Redningsselskapet.

Overordnet

10H har to overordnede utgangspunkt i spillpolitikken. Historie og erfaring har vist at det er krevende å sikre frivilligheten, kulturen og idretten etisk forsvarlige frie inntekter. Å hindre at en slik finansiering bidrar til spillavhengighet og sosiale problemer er derfor en grunnleggende forutsetning for spillpolitikken. For det andre er det svært få støtteordninger i dag som sikrer frivilligheten reell frihet som i motsetning til prosjektstøtte, gir organisasjonene midler som kan legge et solid grunnlag for kvalitetssikring av aktiviteter og legge til rette for at frivillige og deltakere i størst grad kan fris fra administrative oppgaver og delta direkte i formålet og aktiviteten. Spilleoverskuddet fra Norsk Tipping er slikt sett en unik og viktig ordning som bidrar svært effektiv til kapasiteten og kvaliteten på frivillig aktivitet i Norge.

10H har ingen ideologiske oppfatninger om lisensiering av utenlandske pengespill. Vi forstår ønsket om å vurdere om en slik modell kan få flere aktører som i dag operer illegalt over i mer regulerte former. Dette kan bety et økt tilskudd til frivillig arbeid i Norge av midler som allerede i dag tjenes inn. 10H stiller allikevel spørsmål ved hva som er det politiske målet når dagens enerettsmodell i sitt vesentligste fungerer svært godt og spillavhengighet i Norge er stabilt på et lavt nivå eller svakt nedadgående. Dagens spillpolitikk når flere av målene som er satt. Vurderinger av en lisensordning gir noen usikre estimat og anslag på midler som kan tilføres i skatt og overskudd til frivilligheten, men det er mange potensielle nedsider som kan ramme dagens gode måloppnåelse. 10H vurderer derfor at valget står mellom å: (i) endre norsk spillpolitikk for å gi Betsson, Unibet etc. innpass, eller (ii) videreføre dagens velfungerende spillpolitikk med enerettsmodellen samt styrke bruk av sanksjoner og håndheving av regelverket overfor ulovlig virksomhet

Etter gjennomlesing av rapportene og underlaget i saken anbefaler 10H departementet å ikke åpne for lisensiering av utenlandske spillsselskaper.

Om utredningene

Utredning om økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill.

10H opplever at departementets gjengivelse av rapportens funn stemmer med rapportens innhold. Rapporten foretar flere grundige vurderinger av sannsynlige utviklingstrekk med noen sentrale premiss. Sett i lys av de danske erfaringene ser konklusjonene ut til å være et godt værvarsel for hva som kan skje selv om slike framskrivninger alltid vil være noe usikre på grunn av manglende empiri og tall på hvor mye penger som i dag omsettes på det illegale markedet. Som rapporten skriver:

[E]n delvis liberalisering av pengespillmarkedet i Norge, med en lisensordning for sportsspill og online kasinospill, ikke vil medføre større inntekter, men heller ikke nevneverdige tap i inntektene til det norske samfunn gjennom skatter og overskudd til fordeling til frivilligheten.

Samtidig er det en sammenheng mellom lovgivning og holdninger. En endring av spillpolitikken kan styrke aktørers muligheter til å sikre større oppslutning om sine preferanser dersom man får en delvis liberalisering. En endring som slipper til flere aktører kan legge grunnlaget for større motstand mot enerettsmodellen på et senere tidspunkt. Man må ikke se endringer isolert som et stillbilde, det har også konsekvenser for fremtidige veivalg i spillpolitikken.

Det er også bekymringsverdig at et av scenariene ved lisensiering estimerer at Norsk Tipping vil tape markedsandeler på mellom 13,5-15 %. Selv om dette er vanskelig å tallfeste gir tallene en viss indikasjon for effekter en slik lisensiering kan ha.

Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering av det norske pengespillmarkedet. 10H mener rapportene fra Lotteri- og Stiftelsestilsynet er gode og grundige rapporter. Vi støtter tilsynets hovedkonklusjon gjengitt i tilleggsrapporten, s.12:

Det er Lotteritilsynets vurdering at enerettsmodellen er en langt mer effektiv og ressursbesparende reguleringsmodell enn en lisensmodell.

Rapportene behandler flere spørsmål som er vanskelige å vurdere og flere av dem er basert på en vurdering av sannsynlighet. Spørsmålene kan i hovedsak begrenses til to: Vil utenlandske spillselskaper drive mer ansvarlig og gi mer skatteinntekter til fordeling ved lisensiering? Dersom vi ikke lisensierer, hva med den økte andelen nordmenn som uansett spiller og TV-reklamene som vi ikke får stanset? Spørsmålene vil adresseres lenger ned i høringssvaret. I tillegg til disse elementene som er vanskelig å gi gode faktabaserte svar på, trekker tilsynet frem flere relevante elementer til vurdering.

Lisensiering av utenlandske spillselskaper vil mest sannsynlig øke omfanget av kontroll, testing og markedsføring. Tilsynet estimerer at for Norsk Tipping alene vil markedsføringskostnadene øke med mellom 30-50 prosent. Flere ulike aktører som forventes å følge opp et sammensatt regelverk med strenge krav til ansvarlighet vil også mest sannsynlig medføre betydelige økte utgifter til kontroll og tilsyn. Kostnader ved tilsyn beregnes å øke med 23-30 prosent.

En av fordelene ved dagens obligatoriske ansvarlighetsverktøy for spillere som også Norsk Tipping har videreutviklet, er at én aktør har helhetsbildet av hva noen har spilt for på sitt spillekort. Dette er ifølge Norsk Tipping selv, en av nøkkelfaktorene til at flere av disse verktøyene har hatt så stor oppslutning og effekt. Dersom vi får flere ulike aktører, kan spillere operere med ulike begrensninger på ulike spill, og man må selv holde oversikten over sin egen totale innsats. En slik oppstykket kontroll kan svekke effekten et slikt verktøy har for å begrense problematisk spillatferd. Det eksisterer heller ikke et gjeldsregister i Norge som kunne bidratt til å utvikle mer helhetlige verktøy for å begrense problematisk spillatferd.

10H mener rapportene avdekker at fordelene med lisensiering er noe usikre, annet enn at man vil lokke noen flere over i en lovlig sfære som vil betale skatt og kanskje på sikt akseptere større grad av regulering og tilpasning under det norske regelverket. Det er også usikkert om en lisensiering vil bidra med inntekter til fordeling for norske veldedige formål og norsk frivillighet sammenlignet med estimert tap for Norsk Tipping. Samtidig vil arbeidet med avhengighet kunne svekkes, markedsføringsutgiftene vil øke og tilsynskostnadene vil gå opp. Når norsk spillpolitikk allerede i dag fungerer tilfredsstillende og det er flere verktøy for håndheving av ulovlig spilleaktører tilgjengelige som ikke allerede er benyttet, er det flere fordeler med å velge et slikt alternativ og si nei til lisensiering. I Danmark reduserte en lisensordning omsetningen til illegal spillvirksomhet, men en betydelig andel av omsetningen går fortsatt til ulovlige spill på utsiden av regelverket.

Spørsmål til høringsinstansene

Spørsmål 1:

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

Spillavhengighet er et alvorlig samfunnsproblem og var den største årsaken til at enerettsmodellen ble etablert. Konsekvensene av slik atferd kan være depresjon, angst, arbeidsledighet og langvarige økonomiske problemer. På grunn av erfaringene fra før etableringen anbefaler 10H at alle aktører

søker å følge Norsk Tippings nåværende verktøy. Målet med endringen av spillpolitikken må være at ingen flere skal bli avhengige av spill som følge av lisensiering av utenlandske spillselskaper.

Spørsmål 2:

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

10H mener rapportene og gjennomgangen iverksatt av Kulturdepartementet gir god grunn til å frykte et svekket beskyttelsesnivå ved lisensiering. Flere ulike aktører på lisens som i dag operer ulovlig har en begrenset egeninteresse i å innføre nye kostbare regler for ansvarlighet for å få tilgang på en lisens. Dagens standard og fortsatt arbeid for å redusere spillavhengigheten forutsetter et strengt beskyttelsesnivå. Nye tiltak anbefalt av andre ACTIS som vi ber departementet også vurdere er:

- 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

Med andre ord støtter 10H Rambølls oppsummering av ansvarlighetstiltak gjengitt i Lotteri- og Stiftelsestilsynets tilleggssrapport på s. 4:

- Registrert spill (obligatorisk bruk av spiller-ID)
- Krav om at spiller skal sette egne spillegrenser
- Frivillig bruk av utestengingsverktøy i form av et sentralt register
- Krav om at operator skal lenke til hjelp mot spillavhengighet
- Aldersgrense 18 år
- Krav til oversiktlig spillhistorikk for spillerne
- Forbud mot bonuser og free-spins.
- Krav om å tilby frivilling monitoreringsverktøy
- Krav om at markedsføring ikke skal rettes mot problemspillere

Kombinert med krav om gjennomgripende ansvarlighetstiltak:

- Obligatorisk bruk av grenseverktøy men med maksimale tapsgrenser
- Monitoreringsverktøy med muligheter for tilbakemelding til spiller

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?

10H er bekymret for anslått reduksjon av Norsk Tippings markedsandeler ved en lisensieringsordning. Dagens modell sikrer svært mange, og stadig flere, tilgang til etisk gode og frie inntekter. Dersom man skal etablere en ny ordning for fordeling av inntekter fra lisensiering av utenlandske spillselskaper må dette sees i lys av et svekket Norsk Tipping. En bruttobeskatning eller krav om andel overskudd overført frivillige formål er en måte å sikre ideelle formål midler på. Men 10H mener allikevel dagens fordelingsmodell er mest egnet for en regulert og forutsigbar fordeling av spillemidler til ideelle aktører.

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?

Norsk Tippings helhetlige verktøy for begrensnings av problematferd ser ut til å ha god effekt. En oppslutning om enerettsmodellen og faktisk håndheving av dagens forbud mot reklame av utenlandske

spillselskaper er derfor en god strategi. 10H støtter derfor Hamarutvalgets forslag om bruk av IP-blokkering av ulovlige spill. I tillegg må bedre informasjon til forbrukere til for å informere brukere om lovlige og ulovlige spill. Dette kan bidra til å redusere antallet som spiller på slike spill.

Spørsmål 5:

Hvordan vurderer høringsinstansene slike gjennomgripende ansvarlighetsverktøy?

Viser til svar under spørsmål 2.

Spørsmål 6:

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

Det er en sak for reguleringsmyndighet og tilsynet mer enn for 10H. Men vi minner igjen om at enhver endring av norsk spillpolitikk ikke skal medføre mer spillavhengighet.

Spørsmål 7:

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

Dette er et spørsmål de potensielle lisenshaverne selv må besvare. Men i rapporten fra Menon som er en samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill bestilt av Unibet, Betsson m.fl. omtales bl.a. dette. I rapporten skrives:

”Dersom bonusrestriksjoner innføres (sammen med flere ansvars-tiltak som går ut over det danske ansvarsregimet) må dette kompenseres med et lavere skattenivå (...)[.] 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.”¹

Dette tyder på at ansvarlighet settes opp mot lønnsomhet og vurderes uhensiktsmessig ved etablering av aktørene.

Spørsmål 8:

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

10H viser til sine svar i spørsmål 7.

Spørsmål 9:

Hvilke utfordringer vurderer høringsinstansene vil oppstå?

10H fastholder vårt syn om at en endring av norsk spillpolitikk ikke skal medføre økt spillavhengighet og mener tiltak må iverksettes for å sikre det samme regime som i dag gjelder for Norsk Tipping. Lisensiering med ansvarlighetsregime medfører betydelige kostnader som sammen med reduserte markedsandeler for Norsk Tipping gjør at 10H ikke støtter en slik lisensiering. Spørsmålet blir blant annet hvem som skal betale for en slikt økt tilsynskostnad mv. 10H viser også til den overordnede delen av høringssvaret hvor vi er bekymret for at man ikke evner å etablere en helhetlig selvpålagt grense for beløp som spilles for da det er flere ulike aktører. En sentral sammenkobling av spillkort og maksgrenser etc. vil være kostbar og betinges av at man har tilstrekkelig med hjemmel til å etablere et slikt register.

¹ <http://menon.no/upload/2015/05/07/samfunnsokonomisk-analyse-av-pengespill-endelig.pdf>

Spørsmål 10:

Hvordan vurderer høringsinstansene denne problemstillingen?

Informasjon om individuell spillatferd er mest sannsynlig sensitiv informasjon og må sikres gode rutiner og underlegges offentlig kontroll.

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?

Vi viser til Lotteri- og stiftelsestilsynets rapport om særlig arbeidet med å redusere ulovlig reklame på sosiale medier og youtube som vellykket. 10H har tiltro til verktøy som IP-blokkering som 15 andre EU-land allerede i dag praktiserer. Til sammen vil alle slike tiltak ha effekt og kunne begrense tilgangen aktørene har til norske forbrukere. 10H anerkjenner utfordringer knyttet til AMT-direktivet, men er glad for at Medietilsynet har iverksatt konsultasjonsprosedyrene.

Kriminalisering av brukere har ofte mindre effekt. 10H mener hovedvekten av arbeidet bør konsentrere seg om å begrense tilgangen aktørene har overfor norske forbrukere.

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?

Viser til ACTIS høringssvar:

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.

På vegne av gruppen 10H,

Jon Langballe
Styreleder 10H