



Det kongelige kulturdepartement
Postboks 8030 Dep

0030 OSLO

Vår ref.:
15/4110-6
Løpenr.:
45648/15

Saksbehandler:
Vibeke Skinstad
Tlf. dir.innvalg:
77 78 82 07

Arkiv:
X00 SAKSARKIV
Deres ref.:

Dato:
30.11.2015

KONSEKVENSER VED MULIG LISENSORDNING FOR PENGESPILL - HØRINGSUTTALELSE FRA TROMS FYLKESKOMMUNE

Viser til høring vedrørende utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill. Fylkesrådet i Troms behandlet saken i møte 24.11.2015, sak 230/15. Vedlagte høringsuttalelse ble vedtatt og oversendes Kulturdepartementet til videre behandling.

Det orienteres om at Fylkestinget i Troms vil behandle saken i uke 50. Vedtaket herfra vil oversendes Kulturdepartementet så snart saken er behandlet.

Med vennlig hilsen

Ellen Østgård
fylkeskultursjef

Vibeke Skinstad
avd.leder folkehelse, idrett og
friluftsliv

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og krever ikke signatur.

Vedlegg: Saksprotokoll Fylkesrådssak 230/15
Saksframlegg sak 230/ 15

SAKSPROTOKOLL

Utvalg: Fylkesrådet
Møtedato: 24.11.2015
Utvalgssak: 230/15

Resultat: Innstilling vedtatt

Arkivsak: 15/4110-4
Tittel: **KONSEKVENSER AV EN MULIG LISENSORDNING FOR
 PENGESPILL - HØRINGSUTTALELSE**

Behandling:

Innstillingen enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Fylkesrådet tilrår fylkestinget å fatte slikt vedtak:

Fylkestinget i Troms mener dagens ordning med spillmonopol i norsk lovgivning må beholdes. Utover dette gis følgende høringsuttalelse til utredningene om konsekvensene av en mulig lisensordning for pengespill:

Hovedspørsmålet: Dagens spillmonopol eller en lisensordning?

Fylkestinget 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 pengespill-problemer. 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 ansvarlighets-regime, 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 det også antas 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.

En studie fra Universitet i Bergen (jfr side 24 i hovedrapporten til Lotteritilsynet) 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 markedsaktøren(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 markedsituasjon 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.

Fylkestinget 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 fylkestinget besvare enkelte spørsmål – og noen under ett.

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?*

Fylkestinget 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 lisenssystem. 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.

Fylkestinget 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.

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.

Departementet skriver i høringsnotatet at «..dette forutsetter at alle skatteinntekter videreføres 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.

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.

Fylkestinget vil støtte Lotteritilsynets betraktninger og forslag. Fylkestinget 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.

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.

Fylkestinget 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. Fylkestinget vil for øvrig anta at dette temaet kan trenge en særlig utredning.

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.

Fylkestinget 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 fylkestinget 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 fylkestinget 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.

FYLKESRÅDSSAK

Sak 230/15

Løpenr.: 43976/15
Saknr.: 15/4110-3
Ark.nr.: X00SAKSARKIV
Dato: 17.11.2015

Til: Fylkesrådet
Fra: Fylkesråd for helse, kultur og næring

KONSEKVENSER AV EN MULIG LISENSORDNING FOR PENGESPILL - HØRINGSUTTALELSE

Innstilling:



Fylkesrådet tilrår fylkestinget å fatte slikt vedtak:

Fylkestinget i Troms mener dagens ordning med spillmonopol i norsk lovgivning må beholdes. Utover dette gis følgende høringsuttalelse til utredningene om konsekvensene av en mulig lisensordning for pengespill:

Hovedspørsmålet: Dagens spillmonopol eller en lisensordning?

Fylkestinget 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 pengespill-problemer. 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 ansvarlighets-regime, 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 det også antas 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.

En studie fra Universitet i Bergen (jfr side 24 i hovedrapporten til Lotteritilsynet) 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 markedsaktøren(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 markedsituasjon 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 offentliges utgifter til tilsyn, som vil øke i en slik situasjon, slik Rambøll påpeker. Også disse utgiftene må finansieres gjennom statens inntekter fra spill.

Fylkestinget 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 fylkestinget besvare enkelte spørsmål – og noen under ett.

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?*

Fylkestinget 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 lisenssystem. 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.

Fylkestinget 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.

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.

Departementet skriver i høringsnotatet at «..dette forutsetter at alle skatteinntekter videreføres 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.

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.

Fylkestinget vil støtte Lotteritilsynets betraktninger og forslag. Fylkestinget 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.

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.

Fylkestinget 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. Fylkestinget vil for øvrig anta at dette temaet kan trenge en særlig utredning.

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.

Fylkestinget 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 fylkestinget 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 fylkestinget 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.

...

Saksutredning:

Bakgrunn

Kulturdepartementet har sendt ut på høring to utredninger som handler om konsekvensene av en eventuell lisensordning for pengespill her i landet. Bakgrunnen ligger i «Sundvolden-erklæringen», hvor det heter at: «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».

Fylkeskommunene er blant høringsinstansene. Akershus fylkeskommune v/ juridisk avdeling har utarbeidet et forslag til saksutredning som alle fylkeskommuner har fått anledning til å benytte. Det er denne saksutredningen som danner grunnlaget for høringsuttalelsen fra Troms fylkeskommune.

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 (Rambøll). 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».

Det faktiske utgangspunktet for de to utredningene Rambøll og Lotteritilsynet er utfordringene som følger med de *utenlandske* operatørenes ekspansjon i det norske markedet for *internettbaserte* 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 og 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 lisenssystem, som er tuftet på konkrete vilkår om ansvarlighet for operatørene sammen med lisensavgifter til det offentlige.

Konklusjonene fra Rambøll og Lotteritilsynet

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 sportsspill 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 spillerselskaper under et lisensregime avhenger av at de får tilgang til skatteinntektene via bevilgninger over statsbudsjettet.

Det understrekes 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 umulig å angi særlig eksakt.

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 spillerselskap 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.

Vurdering

Slik det framgår av høringsuttalelsen er det gode grunner som taler for å beholde hovedtrekkene i ordningen med spillmonopol i norsk lovgivning. Et sentralt 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. I så fall må det stilles krav om gjennomgripende ansvarlighetstiltak.

Det økonomiske overskuddet fra spillmonopolet utgjør også et viktig inntektsgrunnlag for norske frivillige organisasjoner, og bidrar dessuten til å finansiere offentlige og private tiltak innen idrett 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.

I selve høringsuttalelsen drøftes enkelte av de problemstillinger som reises i utredningene, herunder konkrete spørsmål som departementet ønsker svar på.

Økonomiske og administrative konsekvenser:

Ingen økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen utover den administrative ressursen som er benyttet i forbindelse med utarbeidelse av saken. Endringer ved innføring av en lisensordning vil kunne ha konsekvenser for fylkeskommunene på sikt.

Tromsø, 17.11.2015

Willy Ørnebakk
fylkesråd for helse, kultur og næring

Vedlegg:

- Høringsbrev fra Kulturdepartementet, datert 08.07.2015, *utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill*.
Utrykte:
- *Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill*, Rambøll Management Consulting, 15.januar 2015 (inkludert tilleggsrapport av 23.juni 2013)
- *Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet*, Lotteritilsynet, 15.mai 2015 (inkludert tilleggsrapport av 5.juni 2015)

...