

Fremtiden for norsk spillpolitikk – Høring: Utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill

Innledning

Det vises til Kulturdepartementets høringsbrev av 8. juli 2015. Cherry AB ("Cherry") inngir med dette sine overordnede kommentarer til de dokumenter som er sendt på høring. Endringer i spillpolitikken og lovgivningen skaper en rekke utfordringer, men gir først og fremst muligheter for nytenkning til beste for forbrukere og samfunnet (ideelle organisasjoner).

Cherrys innfallsvinkel i høringen er basert på at dagens lovgivning er foreldet i forhold til den teknologiske utviklingen som har funnet sted etter hvert som internett nå er tilgjengelig for alle, bokstavelig talt døgnet rundt, på en rekke plattformer. Spillpolitikken må ivareta ulike hensyn. På den ene side må man ta hensyn til spillavhengighet og problemer pengespill skaper i samfunnet, og på den annen side gir pengespill betydelige inntekter til frivillig arbeid, kultur og idrett. Spill er ikke en "ordinær vare", men likevel er det viktig å merke seg at spill i utallige former også er en kilde til underholdning for millioner av mennesker hver dag, uten at det er forbundet med problemer. Tilgjengeligheten av ulike former for spill på mobile plattformer hvor brukerne betaler i applikasjonene ("*in-app purchases*"), og hvor gevinsten ikke er i penger, men i andre former for belønning (såkalt "*social gaming*") er i dag uregulert selv om problemstillingene i dette segmentet er helt parallelle. Slik Cherry ser det reiser denne delen av spillmarkedet i prinsippet akkurat de samme problemstillinger som for pengespill, bortsett fra at inntektsstrømmen ikke går til en statlig spilleaktør. Dermed er interessen i å regulere denne delen av markedet ikke tilstede med samme styrke.

Onlinespill er kommet for å bli. Det er ikke mulig å regulere seg bort fra dem. Blokkering har vist seg å være lite effektivt: DPI-basert blokkering er regnet som uegnet på grunn av høye kostnader og store utfordringer knyttet til personvern og ytringsfrihet, blokkering av IP-adresser kan enkelt omgås ved bruk av "dynamiske" IP-adresser, og blokkering av DNS (domeneblokkering) kan enkelt omgås ved flytting eller bruk av "dynamisk" DNS. Gjeldende lovgivning om blokkering av betalingstransaksjoner er illustrerende som eksempel på tiltak som i praksis fungerer svært dårlig. Cherry kommenterer derfor ikke de ulike tiltakene som er lansert for å kunne stenge ulisensierte spill ute. På sikt vil det ikke være mulig. Alternativet, som er det reelt beste for å sikre regulering av og tilsyn med utenlandske spillaktører og derigjennom å kunne bekjempe spillavhengighet og problematisk spilladferd, er å ha et lisenssystem med spillselskaper som er underlagt tilsyn i Norge, og som er så attraktive for forbrukerne at størstedelen av spillerne kanaliseres inn til de lisensierte tilbyderne.

Erfaringer fra andre jurisdiksjoner viser at et lisenssystem antakelig vil kunne bidra til at 90 prosent av omsetningen kanaliseres inn i "lovlige spill" underlagt nasjonal kontroll. Hensynet til effektiv kanalisering, om det er førende for lovgiver, tilsier dermed at et lisenssystem er å foretrekke fremfor en enerettsmodell hvor lekkasjer til utenlandske aktører vil forbli på et høyt nivå uansett hvilken løsning som velges for å forsøke å holde utenlandske onlineaktører borte fra det norske markedet.

Karakteristika ved pengespillmarkedet

Markedet er preget av meget sterk konkurranse

For å oppnå mest mulig kontroll med spillmarkedet må lovgiver forstå hvordan produktene fungerer, hva som styrer spillernes atferd, herunder spillavhengighet og problematisk spilladferd, hvordan spilloperatørene opptrer – samt ikke minst hvordan markedet for pengespill fungerer i praksis. Online pengespill er en sektor med sterk grad av konkurranse mellom aktørene. Det er et marked helt uten geografisk avgrensning fordi alle transaksjoner skjer på internett. Spillselskapene har en tilbakebetalingsprosent i størrelsesorden 90-97 av innsatsen. Markedsføringskostnadene i et internasjonalt konkurranseutsatt marked er relativt sett høye. Skatter og avgifter i lisensierte jurisdiksjoner er også betydelige. Lisenskostnader og etterlevelse av vilkår i lisenser, internkontroll mv er dermed kostnadsdrivende.

For at et lisenssystem skal fungere i praksis må det være tilstrekkelig attraktivt for spillselskapene å tilslutte seg lisensordningen. Dette betyr at markedsføring, generelle etterlevelseskra og lisensforpliktelser må være balanserte for å kunne fungere som ønsket. Kanaliseringseffekten vil bli størst om forbrukerne opplever for eksempel tilbakebetalingsprosenten som rimelig.

Overordnet er det antakelig et problem i seg selv at det blir flere og flere nasjonal markeder med lisenser, hvor aktørene på markedet vil måtte forholde seg til et "lappetepp" av ulike regulatoriske krav innenfor de ulike jurisdiksjonene. Det er derfor viktig at et lisenssystem er transparent, og ikke for kostnadskreven for operatørene, samtidig som nødvendig regulering, kontroll og tilsyn oppnås.

Spillerne og spillaktørene

Pengespill er ikke bare et spill om penger. Selv om spilleren setter en innsats for muligheten til å kunne oppnå en premie, så er det sentrale elementet i mange onlinespill selve underholdningsfaktoren og spenningen ved spillet uavhengig av innsats og mulig gevinst.

Det er også flere kategorier av spillere. Om man forenkler kan man dele inn i tre hovedgrupperinger. Den første gruppen er de som spiller nå og da, og som ikke er så opptatt av premiestørrelser, men først og fremst benytter spill som lett underholdning. En neste gruppe er de spillere som spiller oftere, som hobby eller del av fritidsinteresse. Disse spillerne spiller mer jevnlig, er opptatt av premiestørrelser, mulighet for å vinne og gevinstandeler (tilbakebetalingsprosent). Siste kategori er de "profesjonelle" spillerne. Disse spillerne er mest opptatt av premiestørrelser, generelle vilkår som tilbys av spillselskapet samt muligheten til å oppnå høyest mulig premie. Denne siste gruppen med "profesjonelle" spillere er antakelig de som er minst opptatt av om spillselskapene har lisens eller ikke, og gruppen vil "shoppe rundt" langt mer aktivt enn de to førstnevnte kategoriene. Cherry mener at det er denne gruppen som vil være vanskeligst å kanalisere inn mot de nasjonalt lisensierte pengespillaktørene, og hvor den vanskeligste utfordringen kanskje ligger, både etter en enerettsmodell (som i dag) eller under et lisensregime.

Spillerne er forbrukere, og for mange er det stor grad av substituerbarhet mellom mange underholdningskonsepter som har elementer av belønning i seg. Pengespillmarkedet må derfor ha et mangfold av spill for å kunne tiltrekke seg kresne forbrukere. I tillegg må premieutbetalinger stå i rimelig forhold til innsatsen. Spillselskapene må også være underlagt kontroll som sikrer

forbrukerrettigheter. Sist, men ikke minst, så må adgangen til å spille ikke begrenses ved løsninger som er så rigide at forbrukerne heller går til ikke-lisensierte aktører.

EØS-rettslige utfordringer

Danmark har allerede innført et lisenssystem. Sverige er i gang med å utrede hvordan den fremtidige spillpolitikken skal se ut, og hvordan markedet bør reguleres på best mulig måte. Det synes å være liten tvil om at pengespillsektoren kan reguleres nasjonalt, men EØS-retten legger likevel sterke føringer på hvordan den nasjonale reguleringen kan utformes, og hvilke formål slik regulering lovlig kan ha.

Som departementet er kjent med har EU-kommisjonen tidligere varslet søksmål mot Sverige som følge av at den svenske enerettsmodellen ikke er forenlig med EU-traktaten. Helt parallelle problemstillinger vil oppstå dersom Norge velger å opprettholde dagens enerettsmodell, eventuelt styrker denne ytterligere, for å forsøke å stenge utenlandske spillaktører ute eller i det minste for å sørge for at det fremtidige omfanget av uregulerte spill ikke øker sammenlignet med dagens nivå.

Den svenske lovgivningen er i hovedsak helt parallell med den norske. EU-kommisjonens vurdering, som samsvarer med konsistent rettspraksis fra EU-domstolen og EFTA-domstolen, er at enerettsmodellen innebærer en restriksjon på adgangen til å yte tjenester innenfor EØS-området.

EU-domstolen har utdypet dette slik:

"[Reglene om fri bevegelse av tjenester] skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning (...) når denne lovgivning i virkeligheten ikke efterstræber målet om spillerbeskyttelse eller kriminalitetsbekæmpelse og ikke reelt opfylder formålet om at reducere spillemulighederne eller bekæmpe spilrelateret kriminalitet på en sammenhængende og systematisk måde."

Kulturdepartementets mandat til Rambøll viser med ganske stor grad av tydelighet at det er de økonomiske konsekvensene av en omlegging som er de førende: Det er nettopp de økonomiske konsekvensene som er vektlagt. At det er de økonomiske konsekvensene, nærmere bestemt det norske samfunns inntekter, som er førende for reguleringen følger allerede av navnet på Rambøll-rapporten: *"Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill"*. I Rambøll-rapportene er det utelukkende samfunnsøkonomiske virkninger av en omlegging som vurderes. Sosialpolitisk tematikk er dermed ikke førende for den norske spillpolitikken, det er i realiteten økonomi som styrer politikken, og slike hensyn er ikke sideordnede, men de helt sentrale. Inntekter til frivilligheten i Norge er også en sentral i denne høringen, selv om andre spørsmål også berøres.

Kommisjonen har i sin grunngitte uttalelse mot Sverige konkludert med at det svenske systemet ikke er proporsjonalt fordi enerettsmodellen ikke er egnet eller nødvendig for å oppnå målsetningen om å begrense spill på et sammenhengende og systematisk måte. Det er bl.a. lagt vekt på at Svenska Spel er svært aktiv i å markedsføre sine spill. Dette er parallelt med Norsk Tipping, som er en av Norges største merkevareannonsører, og som også disponerer betydelig "prime time" sendetid for direktesendte trekninger på statskanalen NRK. I tillegg profilerer Norsk Tipping seg som sponsor for flere NRK-sendinger. Norsk Tipping har også inngått en samarbeidsavtale med Norges største private mediehus, VG, hvor leserne av VG Nett kan spille Norsk Tippings Odds-spill (fotball mv.) direkte gjennom VG Nett, og hvor lenker til Norsk Tippings Odds-spill integreres i VGs sportsjournalistikk.

Det er flere andre eksempler. Det sentrale er at, i likhet med Svenska Spel, har Norsk tipping en svært bred spillportefølje, og driver stadig utvidelse av sitt spilltilbud. I tillegg er det klart at de økonomiske interessene står sterkt forankret som den reelle begrunnelse for enerettsmodellen. Allerede det faktum at departementet bestilte rene økonomiske rapporter i anledning høringen viser dette. Inntekter til frivilligheten er også gjort til tema i høringen.

Kommisjonen har i sin grunngitte uttalelse mot Sverige særlig lagt vekt på at myndighetene ikke kan påberope seg hensynet til den "offentlige orden" for å opprettholde en enerettsmodell når staten, gjennom enerettsaktøren, selv oppmuntrer til deltakelse i lotterier og pengespill for å sikre inntekter.

Kommisjonen viser her bl.a. til EU-domstolen, som har uttalt følgende om dette:

"I det omfang myndighetene i en medlemsstat ansporer og oppmuntrer forbrukerne til at delta i lotterier, hasard- eller væddemålsspill med henblik på, at de offentlige finanser kan drage fordel heraf på det økonomiske plan, kan myndighetene i den pågældende stat imidlertid ikke påberåbe sig, at hensynet til den offentlige orden gør det nødvendigt at reducere spillemulighederne, som begrundelse for foranstaltninger som dem, der er omhandlet i hovedsagen."

Dersom slike økonomiske hensyn er førende for reguleringen, herunder i spørsmålet om innføring av en mulig lisensordning i Norge, vil dette, som det fremgår ovenfor, være i strid med EØS-retten. Enerettsmodellen kan alene av denne grunn ikke opprettholdes.

Cherry mener derfor at det førende for departementets videre arbeid må være hvorvidt en lisensordning vil være mer effektiv enn dagens enerettsmodell for å bekjempe spillavhengighet og problematisk spilladferd (og eventuell kriminalitet) og dermed bedre ivaretar den "offentlige orden". Cherry savner også en nærmere redegjørelse i det videre arbeidet knyttet til spørsmålet om hvorvidt den norske enerettsmodellen i det hele tatt lovlig kan opprettholdes med begrunnelse i hensynet til "offentlig orden", gitt den massive eksponeringen og stadige utvidelsen av Norsk Tippings spilltilbud, jf. Kommisjonens grunngitte uttalelse mot den svenske enerettsmodellen, som tilsvarer den norske.

Kommentarer til Lotteritilsynets rapporter

Hovedrapporten

Lotteritilsynet leverte sin hovedrapport til departementet den 15. mai 2015.

Oppsummert, var konklusjonene i denne rapporten at dersom myndighetene ikke lykkes med å stenge uregulerte operatører ute fra det norske markedet, vil en lisensmodell være et bedre sosialpolitisk alternativ fordi en lisensmodell vil gi myndighetene kontroll med pengespilltilbudet til et betydelig flertall av spillerne, mot ca. halvparten i dag. Forutsatt at reguleringen i en lisensmodell ansvarliggjør både spillselskap og spillere, konkluderte Lotteritilsynet med at et lisenssystem kan gi færre negative sosialpolitiske konsekvenser enn enerettsmodellen. Kriminalpolitisk var konklusjonen i hovedrapporten at en lisensordning vil ha minimal effekt på omfanget av økonomisk kriminalitet.

Cherry deler denne oppfatningen, og mener i tråd med Lotteritilsynets hovedrapport at en lisensordning vil være et langt bedre alternativ enn enerettsmodellen fordi all erfaring tilsier at det

ikke er mulig å stenge uregulerte spilloperatører ute fra det norske markedet, verken nå eller i fremtiden. Mer effektiv kanalisering av spill vil bare kunne skje under en lisensordning.

Tilleggsrapporten

Etter at Lotteritilsynet leverte sin hovedrapport, ble det fra departementets side stilt spørsmål om i hvilket omfang de uregulerte operatørene må stenges ute fra det norske markedet for at enerettsmodellen skal være det beste alternativet for å bekjempe spillavhengighet og problematisk spilladferd. Lotteritilsynet leverte en tilleggsrapport for å besvare dette spørsmålet den 5. juni 2015.

Lotteritilsynet konkluderer som følger i tilleggsrapporten:

"Den norske reguleringsmodellen vil tåle konkurransen fra uregulerte operatører i dagens omfang, så lenge nivået på spilleproblemer er lavt, og myndighetene lykkes i å kanalisere spillere til regulerte spill. Gitt dagens omfang av uregulerte spill er enerettsmodellen det beste alternativet for norsk pengespillregulering fordi vi ser at omfanget av spilleproblemer er stabilt eller svakt nedadgående."

Cherry vil bemerke at det er uklart i hvilken grad Lotteritilsynet besvarer departementets spørsmål.

For det første, når Lotteritilsynets viser til at den norske reguleringsmodellen, dvs. i praksis Norsk Tipping (og Norsk Rikstoto), vil tåle konkurransen fra uregulerte operatører, så er dette en vurdering som ligger på siden av departementets oppfølgingsspørsmål. Hvorvidt Norsk Tipping vil tåle konkurransen fra uregulerte operatører er direkte knyttet til Norsk Tippings inntektsgrunnlag. Som nevnt ovenfor, er det i strid med EØS-retten å vektlegge slike økonomiske motiver for å opprettholde en enerettsmodell. Konkurransesituasjonen mellom Norsk Tipping og uregulerte operatører som Lotteritilsynet sikter til ligger dermed ikke bare på siden av departementets oppfølgingsspørsmål, men ligger også utenfor det som departementet lovlig kan ta hensyn til i det videre arbeidet.

For det andre, i den grad Lotteritilsynet besvarer departementets spørsmål, så må Lotteritilsynets svar forstås dit hen at enerettsmodellen vil være det beste alternativet, gitt at omfanget av norske spilleres deltakelse i uregulerte spill holdes på dagens nivå, eller blir lavere. Dette synes å stå i direkte motstrid til Lotteritilsynets konklusjon i hovedrapporten. I hovedrapporten konkluderte, som nevnt, Lotteritilsynet med at dersom myndighetene ikke lykkes med å stenge uregulerte operatører ute fra det norske markedet, vil en lisensmodell være et bedre sosialpolitisk alternativ. Det er et faktum at uregulerte operatører og selskaper med lisenser i andre land per i dag ikke stenges ute fra det norske markedet, og det er svært vanskelig å lese noe ut av tilleggsrapporten som skulle tilsi at dette grunnleggende premisset om utestengelse av uregulerte operatører i hovedrapporten har endret seg og ikke lenger er relevant i Lotteritilsynets vurdering av om en lisensordning vil være et bedre alternativ enn enerettsmodellen. Utestengelse eller skjerming av det norske markedet er helt usannsynlig gitt den teknologiske utviklingen og markedsrealitetene.

Lotteritilsynet viser riktignok til at omfanget av spillproblemer er stabilt eller svakt nedadgående. Dette er positivt. Dersom man skulle akseptere det Cherry oppfatter at har vært den norske stats premiss, nemlig at de uregulerte spillene i større grad enn de regulerte spillene kan medføre spillproblemer, er Cherry likevel ikke i tvil om at en regulering av og tilsyn med uregulerte spill i en lisensordning i seg selv vil bidra til å kunne bekjempe spillavhengighet og problematisk spilladferd i større grad enn under dagens enerettsmodell hvor de såkalt uregulerte spillene ikke er underlagt tilsyn eller kontroll i Norge. Dersom man aksepterer nevnte premiss, vil hvert enkelt spill (eller hver

enkelt spilloperatør) som per i dag er uregulert, og som vil bli regulert gjennom tilslutning til en lisensordning, representere en økende grad av beskyttelse mot spillavhengighet og problematisk spilladferd sammenlignet med enerettsmodellen. Den sosialpolitiske "gevinsten" blir større desto flere spill og spilloperatører som inkluderes i og tilslutter seg lisensordningen, men en sosialpolitisk forbedring vil allerede være oppnådd ved det første spillet og spilloperatøren som inkluderes i lisensordningen.

Dette illustrerer at en lisensordning vil være et bedre alternativ. At omfanget av spillproblemer er stabilt eller svakt nedadgående betyr ikke at dette omfanget ikke vil kunne reduseres ytterligere gjennom innføring av en lisensordning. Tvert imot, så vil en lisensordning bidra til ytterligere å redusere omfanget av spillproblemer i større grad enn enerettsmodellen, gitt det som er statens premiss. Dermed er det bare økonomiske hensyn som gjenstår som argument for å opprettholde enerettsmodellen. Dette er som kjent ikke lovlige hensyn etter EØS-retten.

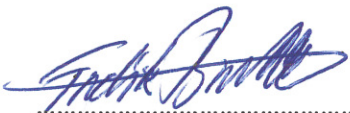
Dersom man alternativt skal gå bort fra statens premiss om at uregulerte spill representerer en større risiko enn de regulerte spillene, så vil begrunnelsen for den norske enerettsmodellen for alle tilfeller falle sammen, for i så fall er det ingen legitim grunn til å opprettholde enerettsmodellen.

Cherry nevner avslutningsvis at Lotteritilsynets henvisning i tilleggsrapporten til at enerettsmodellen er langt mer ressursbesparende, knytter seg til økonomiske hensyn som også er ulovlige å vektlegge etter EØS-retten.

Konklusjoner

Enerettsmodeller vil ikke på best mulig måte kunne ivareta overordnede sosial- og kriminalpolitiske hensyn knyttet til den "offentlige orden". Det vil også være slik at kanalisering av spilling inn mot lisensierte spill vil være mer effektiv enn enerettsmodellen oppheves til fordel for et lisenssystem. Et slikt tiltak vil derfor også være mer effektivt hva gjelder bekjempelse av spillavhengighet fordi det må antas at 90 prosent av omsetningen vil kunne kanaliseres inn i "lovlige spill" underlagt nasjonal kontroll.

Dette bør være det førende for departementets videre arbeid med en omregulering av det norske spillmarkedet. Cherry savner også en nærmere redegjørelse i det videre arbeidet knyttet til spørsmålet om hvorvidt den norske enerettsmodellen i det hele tatt lovlig kan opprettholdes med begrunnelse i hensynet til "offentlig orden", noe Cherry stiller seg sterkt tvilende til, gitt den massive eksponeringen og stadige utvidelsen av Norsk Tippings spilltilbud, jf. bl.a. EU-kommisjonens grunngitte uttalelse mot den svenske enerettsmodellen, som tilsvarer den norske.



Fredrik Burvall
Cherry AB
CEO



Cherry Limited
Level 8, Tagliaferro Business Centre, 14 Gaiety
Lane c/w High Street, Sliema SLM1551, Malta
Company Registration number: C48658