



Saksgang
Hovedutvalg for kultur og
samferdsel (HU KS) 2015-
2019

Møtedato
23.11.2015

Saksnr.
22/15

Høring: Mulig lisensordning for pengespill

Fylkesrådmannens innstilling

I en punktvis konklusjon har fylkesrådmannen svart på de spørsmål som Kulturdepartementet stiller til høringsinstansene.

1. Finnmark fylkeskommune (FFK) mener at forekomsten av problematisk spilleratferd bør være en viktig parameter ved vurderingen av om Norge skal fortsette med en spillmonopol-ordning eller gå over til et lisens-system i en eller annen utforming. 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.
2. FFK 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.
3. FFK vil støtte Lotteritilsynets betraktninger og forslag om ansvarlighetstiltak. Signalet fra norske myndigheter må fra første stund være at ordningen, innbefattet et strengt ansvarlighetsregime, er kommet for å bli.
4. FFK 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.
5. FFK anser virkemidler som blokkering av nettsider, styrking av forbudet mot betalingsformidling og stansing av markedsføringen fra ulovlige aktører som ønskelige, rent prinsipielt. Det anbefales ikke å gi tredjepersoner faktiske og rettslige muligheter for å ekskludere noen fra å spille.

Vadsø 04.11.2015

Øystein Ruud
fylkesrådmann

Bakgrunn

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.

Saken fremmes for å vedta fylkeskommunens høringsuttalelse.

Saksfremlegget bygger på Akershus fylkeskommunes høringsuttalelse.

Beskrivelse

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.

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.

Utgangspunktet for de to utredningene 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 i denne sammenheng er om man skal gi en legal åpning for andre aktører i det norske markedet, eventuelt på hvilke premisser, gjennom en lisensordning. I tillegg må Norge vurdere sitt regime for å fange opp problemspillere og markedsføringen av spill. Dette skjer i dag utenfor det praktiske handlingsrommet til norske myndigheter, gjennom bl.a. norsk-språklige TV-sendinger fra utlandet. En annen problemstilling er om finansieringsordningen for det frivillige organisasjonslivet samt kultur og idrett for øvrig. Mange aktiviteter innen kultur og idrett 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 endret sin lovgivning nokså grunnleggende, som 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.

elita 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).

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 påvirkningstiltak av typen informasjon og veiledning, som dels er effektivert av offentlige myndigheter, dels av operatørene selv. Videre er det etablert behandlingstilbud rettet mot spillavhengige.

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 «pilarene 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.

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 bevegelsen 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 spilleadfærd,
- den kan forebygge økonomiske misligheter, og
- den kan begrense private aktørers fortjenestemuligheter på spill

Det økonomiske overskuddet fra spillmonopolet utgjør altså et viktig inntektsgrunnlag for norske frivillige organisasjoner finansierer offentlige og private tiltak innenfor idrett, friluftsliv og kultur. Dette har vært gangbare argumenter for ordningen. Slike virkninger kan imidlertid ikke i seg selv *begrunne* restriksjoner i den frie bevegeligheten av tjenester eller etableringsretten *etter EØS-retten*. At ordningen fungerer slik, utgjør imidlertid heller ikke noe rettslig hinder.

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 tippeneøkkel. 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 %. «Den kulturelle skolesekken» blir også langt på vei finansiert gjennom spillemidler. I tillegg kommer ordningen med tilskudd til lokale og regionale kulturbygg. Endelig kan nevnes at alle de ti største humanitære organisasjonene i Norge får sine vesentligste inntekter herfra.

Fylkeskommunene forvalter en tilskuddsordning for bygging og rehabilitering av anlegg for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet samt 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. 23 millioner kroner går i 2015 til Finnmark, et beløp som for øvrig er blitt større enn de siste års tildelinger. Det kan antas at spillemidlene som går til idrettsanlegg i Finnmark i gjennomsnitt dekker nærmere halvparten av byggekostnadene. Spillemidlene utfører 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 Finnmark 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, både til Den kulturelle skolesekken i Finnmark og til oppføring og renovering av bygg til kulturformål.

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 er det 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.

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 er det 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.

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 scenarier. 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.

Rambølls prognoser kan fremtre 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.

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 tilsvarende 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.

Vurdering

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.

Videre drøfter fylkesrådmannen enkelte av de problemstillinger som reises i utredningene, herunder konkrete spørsmål som departementet ønsker svar på. Her drøftes begge hovedalternativene, en spillmonopolordning og en lisensordning, så langt det følger av spørsmålene. Fylkesrådmannen mener at gode grunner taler for å beholde hovedtrekkene i ordningen med spillmonopol i norsk lovgivning, slik det fremgår av konklusjonen.

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 spilloperatører 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 spillaktivitet. 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 spillmonopolordningen.

Studien fra Universitet i Bergen 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 monopolmodellen 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.

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 spillmonopolordningen 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? Og 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 monopolordning. 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.

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 lotterivirksomhet, 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 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.

På den annen side er Stortinget suveren også med hensyn til dagens spillemiddelordning, 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 spilloperatører 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 spilloperatørene 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.

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 spilloperatører 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.

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.

Fylkesrådmannens konklusjon

I en punktvis konklusjon har fylkesrådmannen svart på de spørsmål som Kulturdepartementet stiller til høringsinstansene.

1. Finnmark fylkeskommune (FFK) mener at forekomsten av problematisk spilleratferd bør være en viktig parameter ved vurderingen av om Norge skal fortsette med en spillmonopol-ordning eller gå over til et lisens-system i en eller annen utforming. 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.
2. FFK 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 spillmonopolordningen beholdes eller om det innføres et lisens-system i en eller annen form.
3. FFK vil støtte Lotteritilsynets betraktninger og forslag om ansvarlighetstiltak. Signalet fra norske myndigheter må fra første stund være at ordningen, innbefattet et strengt ansvarlighetsregime, er kommet for å bli.
4. FFK vil påpeke at spillaktivitet 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.
5. FFK anser virkemidler som blokkering av nettsider, styrking av forbudet mot betalingsformidling og stansing av markedsføringen fra ulovlige aktører som ønskelige,

rent prinsipielt. Det anbefales ikke å gi tredjepersoner faktiske og rettslige muligheter for å ekskludere noen fra å spille.

Vadsø 04.11.2015

Øystein Ruud
fylkesrådmann

Tore Gundersen

Vedlegg og andre saksdokumenter

Link til høringsbrev og rapportene fra Rambøll og Lotteritilsynet:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---utredning-av-konsekvenser-ved-en-mulig-lisensordning-for-pengespill/id2425976/>

SAKSPROTOKOLL

Arkivsak-dok. 201300443
Saksbehandler Emil Agersborg Bjørnå

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Hovedutvalg for kultur og samferdsel (HU KS) 2015-2019	23.11.2015	22/15

Høring: Mulig lisensordning for pengespill

Fylkesrådmannens innstilling

I en punktvis konklusjon har fylkesrådmannen svart på de spørsmål som Kulturdepartementet stiller til høringsinstansene.

1. Finnmark fylkeskommune (FFK) mener at forekomsten av problematisk spilleratferd bør være en viktig parameter ved vurderingen av om Norge skal fortsette med en spillmonopol-ordning eller gå over til et lisens-system i en eller annen utforming. 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.
2. FFK 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.
3. FFK vil støtte Lotteritilsynets betraktninger og forslag om ansvarlighetstiltak. Signalet fra norske myndigheter må fra første stund være at ordningen, innbefattet et strengt ansvarlighetsregime, er kommet for å bli.
4. FFK 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.

5. FFK anser virkemidler som blokkering av nettsider, styrking av forbudet mot betalingsformidling og stansing av markedsføringen fra ulovlige aktører som ønskelige, rent prinsipielt. Det anbefales ikke å gi tredjepersoner faktiske og rettslige muligheter for å ekskludere noen fra å spille.

Hovedutvalg for kultur og samferdsel (HU KS) 2015-2019 har behandlet saken i møte 23.11.2015 sak 22/15

Møtebehandling

Vedtak, enstemmig:

I en punktvis konklusjon har fylkesrådmannen svart på de spørsmål som Kulturdepartementet stiller til høringsinstansene.

1. Finnmark fylkeskommune (FFK) mener at forekomsten av problematisk spilleratferd bør være en viktig parameter ved vurderingen av om Norge skal fortsette med en spillmonopol-ordning eller gå over til et lisens-system i en eller annen utforming. 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.
2. FFK 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.
3. FFK vil støtte Lotteritilsynets betraktninger og forslag om ansvarlighetstiltak. Signalet fra norske myndigheter må fra første stund være at ordningen, innbefattet et strengt ansvarlighetsregime, er kommet for å bli.
4. FFK 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.
5. FFK anser virkemidler som blokkering av nettsider, styrking av forbudet mot betalingsformidling og stansing av markedsføringen fra ulovlige aktører som ønskelige, rent prinsipielt. Det anbefales ikke å gi tredjepersoner faktiske og rettslige muligheter for å ekskludere noen fra å spille.