

Kulturdepartementet  
Postboks 8030 Dep,  
0030 Oslo

*Oslo, 28.09.20*

## **Høringssvar fra Røde Kors — forslag til ny lov om pengespill**

Som overskuddsmottaker og eier av Pantelotteriet er det avgjørende for Røde Kors at finansieringen av den frivillige beredskapen skjer i så ansvarlige rammer som mulig, og hvor hensynet til de mest sårbare spillerne ivaretas og vektlegges. Vi takker for muligheten til å komme med innspill, og sender med dette over vårt høringssvar.

### **1. Innledende kommentarer**

Røde Kors ser med stor bekymring hvordan de ulovlige spillsekskapene påvirker mennesker med problematisk spilleratferd. Mennesker som sliter med spillavhengighet risikerer å ødelegge sin egen og familiens økonomi. Det rammer den enkelte og deres familier hardt, og flere bruker år for å bli bedre fra sin avhengighet og gjenbygge tillit i sine relasjoner.

En ansvarlig pengespillpolitikk som reduserer spillavhengighet og motarbeider problematisk spilleratferd er derfor svært viktig. Røde Kors mener, i likhet med regjeringen og stortingsflertallet, at enerettsmodellen er den beste modellen for å begrense de negative konsekvensene av pengespill.

De lovlige norske spillaktørene har hatt sterke ansvarlighetstiltak i en årrekke. Denne ansvarligheten er av avgjørende betydning for en samlet frivillighet som mottar støtte fra overskuddet. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto ligger under myndighetene og kan styres tydelig i en mer ansvarlig retning. Blant de uregulerte pengespillsekskapene vil profitt alltid være øverste prioritet. Det er til skade for spillerne og uholdbart for frivilligheten som overskuddsmottakere.

Røde Kors er derfor positiv til at regjeringen legger frem en robust pengespillov som styrker enerettsmodellen for fremtiden, og setter folkehelsen og behovene til sårbare spillere først, samtidig som man viderefører ordningen med at frivillige organisasjoner skal kunne tilby pengespill i begrenset omfang etter en egen lisensmodell. Røde Kors støtter hovedtrekkene i den foreslåtte pengespilloven. Under følger kommentarer til enkelte deler av lovforslaget.

---

#### **Norges Røde Kors**

**Post:** P.B. 1 Grønland, 0133 N-OSLO  
**Besøk:** Hausmanns gt. 7, OSLO  
**Fakturering:** Norges Røde Kors,  
Postboks 2967, 7438 Trondheim

**Tlf:** +47 05003  
**Faks:** +47 22054040  
**Web:** [www.redcross.no](http://www.redcross.no)  
**E-post:** [post@redcross.no](mailto:post@redcross.no)

**Bank:** 8200 01 76318  
**Post:** 0809 50 90444  
**Org.nr:** 864 139 442



## 2. Mål og overordnede hensyn

Røde Kors er glade for at regjeringen i sitt høringsnotat er tydelige på at de allmenne hensynene til å forebygge problematisk spilleatferd, forebygge økonomisk mislighold og begrense privat fortjeneste ligger til grunn for den nye pengespilloven, og med det at enerettsmodellen videreføres og styrkes. Røde Kors støtter videre de overordnede føringene for loven, og er positiv til en mer helhetlig og sammenhengende pengespillpolitikk der Kulturdepartementets og Lotteritilsynets roller tydeliggjøres. Vi vurderer at en tydeliggjøring av departementets styringsrolle overfor enerettsaktørene, som foreslått i lovens kapittel 3, styrker den norske spillmodellens legitimitet og ansvarlighet, og sikrer at den er i overenstemmelse med EØS-lovgivningen.

Vi er glade for at regjeringen viderefører at overskuddet fra spill går til frivilligheten og ikke-fortjenestebaserte formål, og at lovforslaget søker å forenkle lovverket rundt pengespill. Dette er viktig også for organisasjonene som overskuddsmottakere.

## 3. Om forskrifts- og lovfesting

Departementet foreslår flere steder å endre loven slik at gjeldende praksis blir lovfestet. Røde Kors støtter dette, og tror det vil skape mer forutsigbarhet og virke forenkende. Samtidig foreslås det at mye som i dag er regulert i lov, som regnes som mer operative bestemmelser, med den nye loven vil reguleres i forskrift. Røde Kors støtter i hovedsak også dette, men med viktige forbehold. Forskriftsfesting vil kunne styrke enerettsmodellen ved å gjøre den mer tilpassningsdyktig i møte med ny teknologi og ny kunnskap. Dette åpner likevel for at flere endringer for rammevilkårene i norsk spillpolitikk vil kunne skje uten behov for den samme brede forankringen i Stortinget og i et hurtigere tempo enn endringer har skjedd frem til nå. Derfor er det avgjørende at de overordnede prinsippene og rammevilkårene fastsettes gjennom lov, mens mer løpende operative spørsmål, som omsetningsgrenser for lotterier som har fått lisens på siden av Norsk Tipping, fastsettes i forskrift.

Overskuddsmottakerne er avhengige av at det er en viss forutsigbarhet i rammevilkårene for pengespill. Røde Kors støtter derfor denne reguleringen, men forutsetter at endringer skjer på bakgrunn av de mål, føringer og hensyn som er skissert i lovutkastets kapittel 1, samt i tett dialog med overskuddsmottakerne.

## 4. Pengespill som kan tilbys av andre aktører

Siden 2008 har Røde Kors drevet Pantelotteriet, hvor innsatsen er pant og hvor overskuddet går til humanitært arbeid i Norge og internasjonalt. Røde Kors' lokalforeninger over hele landet mottar halvparten av overskuddet, som går til lokal beredskap og annet humanitært arbeid. I februar 2017 mottok Pantelotteriet ny lotteritillatelse for ni år, med en omsetningsramme på 300 millioner kroner.

### Norges Røde Kors

**Post:** P.B. 1 Grønland, 0133 N-OSLO  
**Besøk:** Hausmanns gt. 7, OSLO  
**Fakturering:** Norges Røde Kors,  
Postboks 2967, 7438 Trondheim

**Tlf:** +47 05003  
**Faks:** +47 22054040  
**Web:** [www.redcross.no](http://www.redcross.no)  
**E-post:** [post@redcross.no](mailto:post@redcross.no)

**Bank:** 8200 01 76318  
**Post:** 0809 50 90444  
**Org.nr:** 864 139 442



## 4.1 Omsetningsgrensen

Som en direkte konsekvens av at regjeringen i 2018 økte pantesatsene, har også omsetningen i Pantelotteriet hatt stor vekst. Når antallet butikker som har installert Pantelotteriet også øker begynner vi snart å nærme oss omsetningsgrensen, som ikke har vært regulert siden 2017.

Departementet foreslår å lovfeste i § 20 at pengespill som kan tilbys av andre enn enerettsaktørene skal være et supplement til enerettsaktørenes tilbud. For å sikre at disse pengespillene holdes i et begrenset omfang, foreslås det å lovfeste at pengespillene skal ha lav omsetning og premier av begrenset størrelse. Det er vi enige i, men som departementet selv skriver er dette en begrepsbruk som vil kunne gis et dynamisk innhold, da hva som er høy omsetning og høye premier vil kunne endres over tid.

For at disse lotteriene skal overleve mener vi det er avgjørende at omsetningsgrensen, som i 2017 ble satt til 300 millioner, har en årlig justering, f.eks. minimum i tråd med konsumprisindeksen. Det bør også presiseres at omsetningen utregnes som et gjennomsnitt i tillatelsens løpetid.

Det bør ikke åpnes for at man kan slå sammen omsetningen fra flere tildelte lisenser til ett felles lotteri. Dette vil bryte med formålet om at disse lotteriene skal ha «lav omsetning» og det vil også kunne bli i direkte konkurranse med Norsk Tipping sine lotterier og dermed true den norske spillmodellen.

Vi støtter forslaget om at forskrift, og ikke lov, skal regulere omsetningsgrensen.

Vi støtter formuleringen som sier at «pengespill som tilbys av andre enn enerettsaktørene må ha lav risiko for å skape spilleproblemer», der samme kriterium må gjelde uansett lotteri og spill. Hensynet til å forebygge og begrense negativ spilleatferd må være det avgjørende ved tildeling av denne typen lisenser, ikke lav omsetning. Disse hensynene kan ikke sidestilles. Røde Kors ber regjeringen om å gjøre tydeliggjøre dette.

## 4.2 18 års aldersgrense

Departementet foreslår i § 8 "Tiltak for å forebygge spilleproblemer og sikre ansvarlige pengespill" å innføre en generell 18 års aldersgrense for pengespill. Bakgrunnen for en generell 18 års aldersgrense omtales kort hvor dette angis å være et av de viktigste ansvarlighetstiltakene for pengespill. Det foreslås at det kan gis regler i forskrift om unntak fra aldersgrenser for nærmere bestemte pengespill.

Pantelotteriet, som Røde Kors eier, utgjør ikke en risiko tilsvarende andre lotterier. Pantelotteriet har siden oppstarten i 2008 ikke opplevd at personer under 18 år har vunnet gevinsten på 1 million. Dersom dette skulle skje, har Pantelotteriet rutiner for utbetalingen av gevinsten for å ivareta systemet etter vergemålsloven.

### Norges Røde Kors

**Post:** P.B. 1 Grønland, 0133 N-OSLO  
**Besøk:** Hausmanns gt. 7, OSLO  
**Fakturering:** Norges Røde Kors,  
Postboks 2967, 7438 Trondheim

**Tlf:** +47 05003  
**Faks:** +47 22054040  
**Web:** [www.redcross.no](http://www.redcross.no)  
**E-post:** [post@redcross.no](mailto:post@redcross.no)

**Bank:** 8200 01 76318  
**Post:** 0809 50 90444  
**Org.nr:** 864 139 442



Å innføre et krav om 18 års aldersgrense for å delta i Pantelotteriet vil innebære et krav om identifisering. Dette vil i praksis gjøre det så lite attraktivt å delta i lotteriet at Pantelotteriet vil få store problemer med sin virksomhet.

Røde Kors mener at unntakene for aldersgrense i størst mulig grad bør gis i loven. Dette bør primært knyttes mot de karakteristikkene beskrevet ovenfor for Pantelotteriet, men det kan også kobles mot risiko ved lotteriene, slik at det kommer frem at lotterier med risiko under et visst nivå unntas.

Hvis unntak skal gis i forskrift bør det i forarbeidene ytterligere presiseres hvilke lotterier som skal gis unntak, og at dette ikke bare er knyttet til størrelsen på lotteriet, men også til type lotteri og risikoen for spilleproblemer.

### **4.3 Egen kategori og lovhjemmel for lotterier som ikke har penger som innsatsfaktor**

Pengespilloven skal etter forslaget § 2 gjelde for «pengespill der deltakerne mot en innsats kan vinne en premie av økonomisk verdi, og der resultatet er helt eller delvis tilfeldig».

Som innsats regnes at deltakerne må betale for å være med i trekningen. All betaling ut over vanlig pris for tjenesten utgjør et innskudd. I Pantelotteriet er pant fra flasker og bokser innsatsen man kjøper vinningsjans med. Dette innebærer en naturlig begrensning på innsatsens størrelse, og er i så måte et spill med svært lav skadevirkning og avhengighetsrisiko. Vi mener derfor at denne typen lotterier bør få en egen lovhjemmel og kategori og at denne typen innsats ikke kan sidestilles med lotterier hvor man betaler for å kjøpe vinningsjans.

Å ha en særskilt regulering for pengespill kjennetegnet av karakteristikkene til Pantelotteriet, vil ikke stå i motsetning til å ha enerett for de mest skadelige spillene og tillatelse etter § 21 for et begrenset antall spill med lav omsetning, premier av begrenset størrelse og en avgrenset risiko for problematisk spilleadfærd.

### **4.4 Om lotteriverdighet**

Røde Kors er glad for at regjeringen viderefører at frivillige organisasjoner skal kunne tilby pengespill i begrenset omfang. Vi er enige i at begrepet «humanitært eller samfunnsnyttig formål» som til nå brukes om lotteriverdige formål er lite presist, og støtter at den nye loven går bort fra dette og heller baserer seg på og tar utgangspunkt Frivillighetsregisteret. I Frivillighetsmeldinga (Meld. St. 10 (2018-2019)) slår regjeringen fast at Frivillighetsregisteret skal brukes som inngangskriterium i ordninger forbeholdt frivillig sektor. Røde Kors er glad for at departementet følger det opp i dette forslaget og ser et forenklingspotensiale i at kravene som stilles til lotteriverdige organisasjoner, samsvarer med andre ordninger som forvaltes av Lotteritilsynet, eksempelvis momskompensasjonsordningen. Frivillighetsregisterets formål er å bedre og forenkle samhandlingen mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter, og det er nettopp i slike tilfeller som dette at det kan virke som et godt forenklingverktøy.

#### **Norges Røde Kors**

**Post:** P.B. 1 Grønland, 0133 N-OSLO  
**Besøk:** Hausmanns gt. 7, OSLO  
**Fakturering:** Norges Røde Kors,  
Postboks 2967, 7438 Trondheim

**Tlf:** +47 05003  
**Faks:** +47 22054040  
**Web:** [www.redcross.no](http://www.redcross.no)  
**E-post:** [post@redcross.no](mailto:post@redcross.no)

**Bank:** 8200 01 76318  
**Post:** 0809 50 90444  
**Org.nr:** 864 139 442



Røde Kors har forståelse for at departementet ser behov for å avgrense ytterligere gitt det store antallet organisasjoner som er registrert i Frivillighetsregisteret for å sikre at omfanget av pengespill ikke øker. Vi støtter dermed de fem kravene departementet foreslår i lovutkastets § 21, men vil gå nærmere inn på punktet om at «[o]verskuddet fra pengespillene ikke kan brukes til å finansiere typisk offentlige oppgaver [...]» i underkapitlet som følger. Videre er vi glade for at departementet viser forståelse for at eksempelvis Røde Kors hjelpekorps må ha anledning til å stille enkelte krav til frivillige, uten at organisasjonen regnes som lukket.

#### 4.4.1 Om offentlige oppgaver

I høringsnotatet redegjør departementet for dagens praksis om hvilke prinsipper lotteritillatelse gis etter. Et av prinsippene er at offentlige oppgaver ikke skal finansieres av inntekter fra lotterimarkedet. Røde Kors støtter en videreføring av dette prinsippet og er enige i at offentlige oppgaver ikke skal finansieres gjennom inntekter fra lotterier. Vi støtter derfor intensjonen i denne delen av forslaget. Samtidig er det verdt å stille spørsmål ved hva som i dag, og i fremtiden vil, regnes som en offentlig oppgave. For Røde Kors sin del, kan man tenke seg at det stilles spørsmål ved grensetilfeller som beredskapsarbeid, besøkstjenester for eldre, integreringsarbeid, helsehjelp for papirløse, m.m. Her er det nødvendig at departementet er tydelige, og utviser forståelse for frivillighetens tradisjoner, rolle og mangfold av oppgaver.

Frivilligheten har en lang tradisjon for å supplere det offentlige tjenestetilbudet der de ser behov. Ofte er dette oppgaver som senere har blitt tatt over av det offentlige, og det er også mye samarbeid mellom det offentlige og frivilligheten, for eksempel innenfor beredskap, helsehjelp, språkopplæring og inkludering av migranter og flyktninger. I høringsnotatet heter det at «Oppgaver som er lovpålagt kommuner eller andre offentlige organ, vil oftest være typisk offentlige oppgaver.». Beredskapsplikten ligger til kommunene, men de frivillige beredskapsorganisasjonene er sentrale samarbeidspartnere med kommunen og nødetatene i krisesituasjoner. Røde Kors er støtteaktør for myndighetene i fred, krise og krig. Vi ser at departementet ønsker å definere dette nærmere i forskrift, og ber om at dette gjøres i tett samarbeid med frivilligheten.

I likhet med Frivillighet Norge vil Røde Kors understreke at Frivillighetsregisteret stiller krav om at enheter som er registrert skal være uavhengige av det offentlige (jfr. § 3a i Frivillighetsregisterloven). Vi ber om at forskriften tar opp i seg disse hensynene og er både konkret og inkluderende her, slik at frivillige organisasjoner opprettholder sin selvstendighet til å bestemme hvilke aktiviteter deres lotteriinntekter skal bidra til å finansiere.

#### 4.4.2 Om fritidsaktiviteter for voksne

Røde Kors ser behovet for å avgrense en del aktiviteter som ikke strekker seg ut over engasjement i egen vennekrets, men vil påpeke samfunnsnyttene i organisasjoner som inkluderer brede befolkningsgrupper. Verdien av organisasjoner som driver aktiviteter for voksne er sjelden bare aktiviteten alene. Røde Kors har en rekke aktiviteter for voksne, f.eks. turgrupper, Nettverk

##### Norges Røde Kors

**Post:** P.B. 1 Grønland, 0133 N-OSLO  
**Besøk:** Hausmanns gt. 7, OSLO  
**Fakturering:** Norges Røde Kors,  
Postboks 2967, 7438 Trondheim

**Tlf:** +47 05003  
**Faks:** +47 22054040  
**Web:** [www.redcross.no](http://www.redcross.no)  
**E-post:** [post@redcross.no](mailto:post@redcross.no)

**Bank:** 8200 01 76318  
**Post:** 0809 50 90444  
**Org.nr:** 864 139 442



etter soning, og til og med en motorsykelklubb for tidligere kriminelle. Denne formen for aktiviteter styrker folkehelsen og inkludering, og er viktig i arbeidet mot ensomhet og inaktivitet. Vi ber om at det tas hensyn til disse aspektene når det skal gjøres en avgrensning mot fritidsaktiviteter for voksne.

## 5. Om Lotteritilsynets virkemidler, DNS-varsling og ansvarlighetstiltak

Vi mener det er avgjørende med kraftige virkemidler for å sikre enerettsmodellen og beskytte sårbare spillere. Røde Kors støtter derfor en betydelig styrking av Lotteritilsynets virkemiddelapparat for å sanksjonere verdikjeden av ulovlige spill fra bl.a. utenlandske kommersielle spillaktører, herunder markedsføring av spillene mot norske spillere og formidling av betalingstransaksjoner til og fra pengespillselskap uten tillatelse i Norge.

Røde Kors støtter at forbudet mot å markedsføre pengespill som ikke har tillatelse i Norge tydeliggjøres i lovens § 7, og at markedsføringsbegrepet er ment å ramme bredt. Vi er bekymret for at utenlandske spillaktører i økende grad driver med sponing, reklame og produktplassering. Denne formen for markedsføring eksponerer ulovlige pengespill til en bredde av befolkningen uten at det sårbare spillere og barn gis mulighet til å beskytte seg mot denne eksponeringen. Denne formen for markedsføring bidrar til en undergraving av enerettsmodellen og den ansvarlige pengespillpolitikken.

I høringsnotatets kapittel 20 åpner regjeringen for DNS-varsling til nordmenn som ønsker å spille på nett hos de ulovlige spillaktørene, istedenfor en DNS-blokkering som ville hindret brukere å i det hele tatt gå inn på sidene. Røde Kors støtter at regjeringen foreslår kraftfulle tiltak for å bevisstgjøre norske brukere, men mener regjeringen kunne gått enda lengre. Gjennom våre aktiviteter ser vi de negative konsekvensene for familier og personer som rammes. Røde Kors ber derfor regjeringen om å gå inn for DNS-blokkering.

For å føre en ansvarlig pengespillpolitikk er det avgjørende at man tar i bruk alle hensiktsmessige virkemidler for hindre spill hos uregulerte aktører som har svakere ansvarlighetsregimer og hvor målet er privat profitt. Vi viser til at flere land har gjennomført DNS-blokkering med hell, og vi ser ikke at muligheten for å komme seg rundt et påbud er et argument for å la påbudet være. Røde Kors ber derfor departementet revurdere å innføre en DNS-blokkering av uregulerte aktører, i tråd med Stortingets vedtak om tilsvarende fra 2018.

Med vennlig hilsen,



Øistein Mjærum  
Direktør, kommunikasjon og samfunn  
Røde Kors i Norge

### Norges Røde Kors

**Post:** P.B. 1 Grønland, 0133 N-OSLO  
**Besøk:** Hausmanns gt. 7, OSLO  
**Fakturering:** Norges Røde Kors,  
Postboks 2967, 7438 Trondheim

**Tlf:** +47 05003  
**Faks:** +47 22054040  
**Web:** [www.redcross.no](http://www.redcross.no)  
**E-post:** [post@redcross.no](mailto:post@redcross.no)

**Bank:** 8200 01 76318  
**Post:** 0809 50 90444  
**Org.nr:** 864 139 442

