

Kort om NBO:

NBO ble stiftet i januar 2019 av selskapene Betsson Group, ComeOn! Group, Gaming Innovation Group og Kindred Group. Leo Vegas ble tatt opp som nytt medlem i august 2020.

NBOs formål er å fremme innføringen av en ansvarlig og bærekraftig lisensregulering av det norske onlinemarkedet for pengespill. Vi skal styrke kunnskapsgrunnlaget hos alle aktører som er involvert i arbeidet med en nasjonal regulering av spill, og oppmuntre andre spilloperatører til å slutte opp om en ansvarlig lisensmodell med høy kanaliseringsgrad.

Medlemmene forplikter seg å følge NBOs bransjestandard/Code of Conduct.

Formålet med vårt høringssvar:

NBO jobber for en omregulering av det norske pengespillmarkedet til en ansvarlig lisensordning. Vi vil derfor beskrive hvordan en slik modell bedre vil ivareta problemspillere gjennom en høyere kanaliseringsgrad og mulighet for å implementere ansvarlighetstiltak som følger spillerne på tvers av alle lisensierte selskap,

Forslaget til ny pengespillov tar ikke høyde for en eventuell annen reguleringsmodell i fremtiden.. Til tross for at «loven skal være dynamisk slik at bestemmelsene har gyldighet over tid», ser vi at lovendringen utelukkende tilpasses en enerettsmodell som ifølge Stortingsmelding 12 (2016-2017) *Alt å vinne — Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk* «vil vere den beste løysinga ut frå ansvarlegheitsomsyn i dag.»¹

Denne konklusjonen forutsatte imidlertid at «Norske myndigheiter klarer å stengje uregulerte operatørar ute frå marknaden» og «omfanget av speleproblem er stabilt eller går ned.»

Hvis ikke, åpnet kulturdepartementet for en helt annen modell:

«Dersom dette biletet skulle endre seg og spelselskapa skulle ta ein større prosentdel av spelarane i framtida, vil ein lisensmodell med ein viss grad av ansvarlegheitstiltak for dagens uregulerte selskap kunne vere ei betre løysing med omsyn til ansvarleg spel.»

Dette var i 2016. Kanaliseringsgraden til enerettsmodellen er under 50 prosent, og omfanget av spilleproblemer gått opp.² Men til tross for at forutsetningene for

¹ Stortingsmelding 12 (2016-2017) *Alt å vinne — Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk* «vil vere den beste løysinga ut frå ansvarlegheitsomsyn i dag

² https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/omfang_av_penge-og_dataspillproblemer_i_norge_2019.pdf

anbefalingen om å fortsette med enerettsmodellen dermed ikke er oppfylt, er det likevel denne som legges til grunn for hele lovendringen.

NBO vil derfor være så konkrete som mulig i å:

- 1) beskrive hvordan dagens pengespillmarked er fragmentert både innenfor og utenfor enerettsmodellen
- 2) belyse hvilke konsekvenser dette gir både for beskyttelsen av sårbare spillere og inntektsgrunnlaget til idrett, kultur og frivillighet
- 3) vise hvordan en ansvarlig lisensmodell vil kunne innrettes for bedre å hensynta lovens faktiske formål om ansvarlig spill.

Med vennlig hilsen



Carl Fredrik Stenstrøm
Generalsekretær NBO

1. Dagens pengespillmarked

Det norske pengespillmarkedet er preget av en enerettsmodell med stor kundeflukt innen online odds- og kasinospill til ikkenorsk-regulerte selskaper. I tillegg er det en økende innbyrdes konkurranse mellom spillaktører i Norge, særlig innenfor lotterier og bingo, og vi ser eksempler på at de statseide tilbyderne innenfor enerettsmodellen samarbeider med utenlandske selskaper både om produktutvikling og konkrete spilltilbud.

Konsekvensen er en svekket kanalisering der enerettsmodellens ansvarlighetstiltak treffer en stadig lavere andel av spillerne, mens antall problemspillere øker.

1.1: Svekket kanalisering og alt annet enn én regulering

Det er gjort en rekke estimerer for hvor mange nordmenn som deltar i pengespill online og hos ikkenorsk-regulerte selskaper. Verdien av hele dette norske spillmarkedet estimeres av Lotteritilsynet til 48 milliarder kroner.

Forbrukeranalyse selskapet Nepa³ har blant andre SAS, BBC og Spotify på kundelisten. De følger pengespillmarkedet gjennom ukentlige intervjuer med 250 nordmenn i aldersgruppen 18-55 år. Deres tall viser en sterk økning av norske onlinespillere i og utenfor enerettsmodellen: Fra 650.000 spillere i 2015, til 901.000 i 2019.

H2 Gambling Capital har gjennom mange år sett på kanaliseringsgraden for disse onlinespillene - altså hvor mye av spillene som kanaliseres inn i enerettsmodellen, og hvor mye som foregår utenfor

For 2019 legger de til grunn en kanaliseringsgrad for ikkenorsk-regulerte selskaper på hele 66 prosent, fordelt på 62 prosent for sportsspill og 67 prosent for kasinospill.

I praksis betyr dette at langt under halvparten av omsetningen innen online sport- og kasinospill – som utgjør en stadig økende andel av det totale spillmarkedet – foregår utenfor nasjonal regulering. Enerettsmodellen har vist seg å være i utakt med en digital forbrukeratferd der man velger den kvalitativt beste tilbyderen.

Men en så lav kanaliseringsgrad svekker også reguleringens legitimitet. Enerettsmodellens grunnleggende formål – og hele alibiet for den foreslåtte lovendringen – er å sørge for at pengespill i Norge foregår innenfor et strengt ansvarlighetsregime. En kanaliseringsgrad på under 40 prosent betyr at ansvarlighetstiltakene nå treffer godt under halvparten av spillerne.

De øvrige blir sin egen lyktes ansvarlighetssmed – overlatt til de ulike nasjonale reguleringene deres foretrukne selskaper opererer under.

Også innad i enerettsmodellen er bildet mer sammensatt enn navnet gir uttrykk for. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har enerett på sportsspill som norske aktører. I tillegg

³ <https://nepa.com/about/>

er det tildelt lisenser til flere nasjonale og internasjonale tilbydere av landsdekkende lotterier med pengepremier, som Postkodelotteriet, Pantelotteriet, SnapChance, Unicef lotteriet, Klimalotteriet (automater) og Spill på skip. Sist – men i et ansvarlighetsperspektiv absolutt ikke minst – kommer bingobransjen med 50 entreprenører og 234 bingohaller som reguleres etter egne retningslinjer.⁴



Norsk Rikstoto, Norsk Tipping, SnapChance, Norgesmesterskapet i Poker, Postkodelotteriet, Pantelotteriet, Spill på skip (Color Line), Unicef-lotteriet, NBLF (Norges Bingo og Lotteriforbund), BSL (Bransjeforeningen for samfunnsnyttig lotterivirksomhet) og Klimalotteriet

I tillegg er nok ikke mange klar over at en stor del av de spillene som settes hos Norsk Rikstoto i praksis er underlagt utenlandsk lisensregulering. For å sikre store nok volum, samarbeider Norsk Rikstoto med en rekke utenlandske aktører om såkalte felles-pooler for å sikre at man har trav- og galopp-løp å spille på.⁵ Det betyr at man setter opp felles spill der pengene som satses av spillere i for eksempel Frankrike eller Sverige, går inn i de premiepottene en norsk spiller kan få utbetalt – og motsatt.

I kapittel 21.2 i Norsk Rikstotos egne spilleregler heter det at disse spillene er underlagt det regelverket som gjelder for operatøren som eier poolen. Dette gjelder blant andre ATG i Sverige, PMU og ZeTurf i Frankrike og TabCorp i Australia – alle operatører i land hvor man har valgt å omregulere for å tilpasse seg innbyggernes spillvaner for onlinespill.

Et slikt samarbeid vil møte problemer gjennom den foreslåtte lovendringen. I lovforslaget ønsker man å fjerne mulighet til gevinst for kommersielle aktører, og man søker mer i retning av å være medhjelper i stedet for entreprenør (ref Bingobransjen). Dette vil da også måtte gjelde for Norsk Rikstoto og deres kommersielle partnere – der ATG er den aller viktigste.

Norsk Rikstoto er imidlertid ikke det eneste selskapet innenfor enerettsmodellen som søker samarbeid med selskaper utenfor. Sammen med Danske Lotteri Spill AS, Française

⁴ <https://lottstift.no/content/uploads/2020/05/Norsk-regulert-marknad-2019-.pdf>

⁵ <https://www.rikstoto.no/Nyttig-informasjon/Regler-og-ansvar/Spillereglement> «Spillereglens generelle bestemmelser (kap.1 – kap.6) gjelder for internasjonalt spill med unntak av bestemmelsene 2.1, 2.2, 2.4 og 3.8. Utover dette gjelder arrangørlandets løps- og spillereglement. Arrangørlandets/arrangørens spillereglement kan fås tilsendt ved henvendelse til Norsk Rikstoto».

des Jeux og Veikkaus har Norsk Tipping opprettet selskapet LEIA for å utvikle nye spillkonsepter med blant annet raskere og større premieutbetalinger.⁶

LEIA er eid med 25 prosent hver av de fire selskapene⁷ – to innenfor nasjonale enerettsmodeller og to som opererer i en lisensregulering. Også dette kommersielle samarbeidet vil lovforslaget utfordre.

For å gjøre det enda mer komplisert er det også usikkert hvorvidt konkurrerende *produkter* innenfor enerettsmodellen kan leve videre side om side med den nye loven. I dag er flere spill i beste fall i en gråson. Blant annet er Norsk Tippings Belagoterminaler utplassert i bingolokaler i direkte konkurranse med entreprenørenes bingoautomater – mens Postkodelotteriet⁸ i praksis er samme type spill som Norsk Tippings Nabolaget⁹.

Rydder man opp i alt dette før lovendringen, må man forvente at flere kunder som mister sine foretrukne spilltilbud vil kunne flytte seg ut av enerettsmodellen. Alternativt videreføres en rekke historiske kompromisser selv med en lov som er ment å rydde opp.

I sum forsterker det inntrykket av en regulering som både nå og ved den foreslåtte lovendringen vil være et lappeteppes man ikke bør gå for nøye etter i sømmene.

1.2.: Ansvarlighet for de stadig færre – problemer for stadig flere

Tross en rekke forsøk på å gjøre det *vanskeligere* for norske spillere å velge selskaper utenfor enerettsmodellen, er dagens virkelighet likevel at under halvparten av norske onlinespill er innenfor norsk regulering.

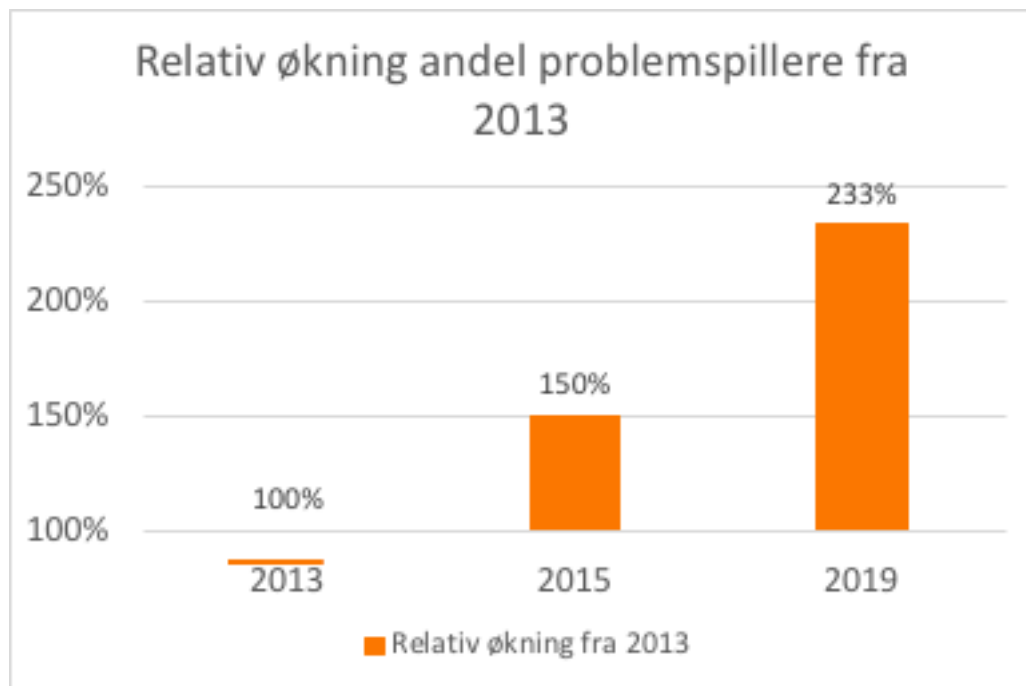
Sammen med en kanalisering på under 50 prosent, ser man også at antall problemspillere øker. Universitetet i Bergen følger denne utviklingen gjennom sin befolkningsundersøkelse. Da spilleautomatene forsvant fra kiosker og dagligvarebutikker, gikk antall problemspillere betydelig ned. Siden holdt det seg stabilt i mange år – til nå.

⁶ <https://e24.no/naeringsliv/i/VbdPLp/slik-skal-norsk-tipping-faa-de-unge-til-aa-spille-mer>

⁷ <https://www.proff.no/roller/lotteries-entertainment-innovation-alliance-as/hamar/internettdesign-og-programmering/IF8SG2JOC2C/>

⁸ <https://www.postkodelotteriet.no/slik-fungerer-det.html>

⁹ <https://www.norsk-tipping.no/spilleregler-og-betingelser>



Denne økningen viser at de siste årenes stadig mer kreative forsøk på å beskytte enerettsmodellen – som ikke har ført til økt kanaliseringsgrad – heller ikke har hatt ønsket effekt for å forebygge problemspill. Forskerne bak undersøkelsen oppsummerer da også med at «Som det framgår av den høyre kolonnen er det mange personer i Norge som direkte sliter med pengespillproblemer.»¹⁰

I faktiske tall representerer dette en økning fra 22.000 til 55.000 personer. Disse 30.000 flere problemspillerne fra 2013-2019 kan ikke bare forklares med svekket kanalisering og spillere som velger vekk enerettsmodellen. For ser man nærmere på *hvilke spill* problemspillerne tar del i, er fire av de åtte spillene med høyest andel problemspillere fra Norsk Tipping. To andre er bingo-spill, mens to er online-spill utenfor enerettsmodellen.

¹⁰ https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/omfang_av_penge-og_dataspillproblemer_i_norge_2019.pdf

Spill	N	Ikke-problemspillere / lavrisikospillere	Moderate risikospillere / problemspillere	Forholdstall ¹
Belago (Norsk tipping sine terminaler)	56	17,8%	82,2%	4,618
Databingo i bingolokale	51	28,4%	71,6%	2,521
Bingo på internett (ikke Norsk Tipping)	61	43,8%	56,2%	1,283
Bingoria	142	53,5%	46,5%	0,869
Kasinospill internett (ikke Norsk Tipping)	249	55,6%	44,4%	0,799
KongKasino	289	63,2%	36,8%	0,582
Skrapelodd internett (ikke Norsk Tipping)	104	64,2%	35,8%	0,558
Multix	235	65,5%	34,5%	0,527
Poker på internett	319	68,6%	31,4%	0,458
Andre pengespill	264	74,3%	25,7%	0,346
Odds- og liveodds ikke Norsk Tipping	509	75,9%	24,1%	0,318
Bingo i bingolokale	214	76,2%	23,8%	0,312
Pengespill ferge Norge-utland	412	79,9%	20,1%	0,252
Odds- og liveodds hos Norsk Tipping	866	83,7%	16,3%	0,195
Private pengespill	450	83,7%	16,3%	0,195
Tipping	822	84,8%	15,2%	0,179
Spill på hester	632	86,0%	14,0%	0,168
Internettskrapeloddet Flax (Norsk Tipping)	1 185	86,0%	14,0%	0,163
Pantelotteriet	2 238	93,1%	6,9%	0,074
Tallspill (Lotto, Keno, Joker, Extra, etc.)	4 227	93,2%	6,8%	0,073
Skrapelodd (papir)	3 160	93,2%	6,8%	0,073

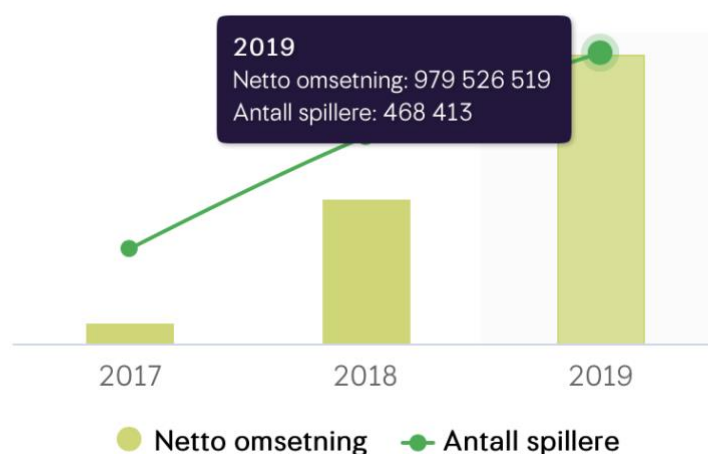
Kilde: Tabell 5.8 https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/omfang_av_penge-og_dataspillproblemer_i_norge_2019.pdf

Det er verdt å legge merke til hvor «KongKasino», Norsk Tippings online kasino-tilbud, plasserer seg på denne listen. Instaspill – som «KongKasino» er en del av – er også den kategorien som har vokst mest hos Norsk Tipping i perioden:

Fra 355.000 spillere som spilte for 720 millioner kroner i 2017, til 468.000 spillere som spilte for 980 millioner i 2019.

Instaspill

Flax-kundene står for majoriteten av kundemassen. Digital Flax-omsetning er inkludert i omsetningen av Instaspill.



Kilde: Norsk Tippings årsrapport 2019, <https://2019.norsk-tipping.no>

UiB-forskernes gjennomgang av pengespillproblemer i andre europeiske land peker heller ikke i retning av at enerettsmodellen nødvendigvis er den beste til å forebygge problemspill. Selv om ulike metoder å kartlegge problemspillere på gjør en sammenligning komplisert, er konklusjonen likevel:

«Når en i tillegg sammenlikner funnene mellom undersøkelser i nordiske land uten justeringsfaktorene (til Williams et al. (2012)) blir bildet noe annet, og i Norge ser man i dette perspektivet ut til kanskje å ha mer problemer med pengespill enn i våre naboland.»¹¹

En vesentlig del av myndighetens kanaliseringsstrategi har altså vært å innføre mekanismer og reguleringer som skal hindre lekkasje til ikkenorsk-regulerte operatører. Dette har blant annet vært gjort innen pengeoverføringer, gevinstutbetalinger og reklame.

Med en kanalisering på under 50 prosent kan ikke tiltakene kalles en suksess. Utfordringen er den teknologiske utviklingen som omgår de reguleringshindrene myndighetene prøver å bruke. Ingenting indikerer at det ikke vil være slik i framtida også.

¹¹ https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/omfang_av_penge-og_dataspillproblemer_i_norge_2019.pdf

Å legge effekten av nye beskyttelsesgrep til grunn for at enerettsmodellen vil være det beste og riktige alternativet videre, bygger dermed mer på et ønske enn faktisk empiri.

2. En ansvarlig lisensmodell: Bedre beskyttelse av sårbare spillere, med høyere kanaliseringsgrad og økte skatteinntekter

NBO jobber for en lisensmodell for pengespill i Norge. Hvordan en slik modell kan innrettes, hvilken kanaliseringsgrad man kan forvente og hva det vil bety for finanseringen av idrett, kultur og frivillighet, ble grundig gjennomgått i en rapport av Menon Economics i 2018.¹²

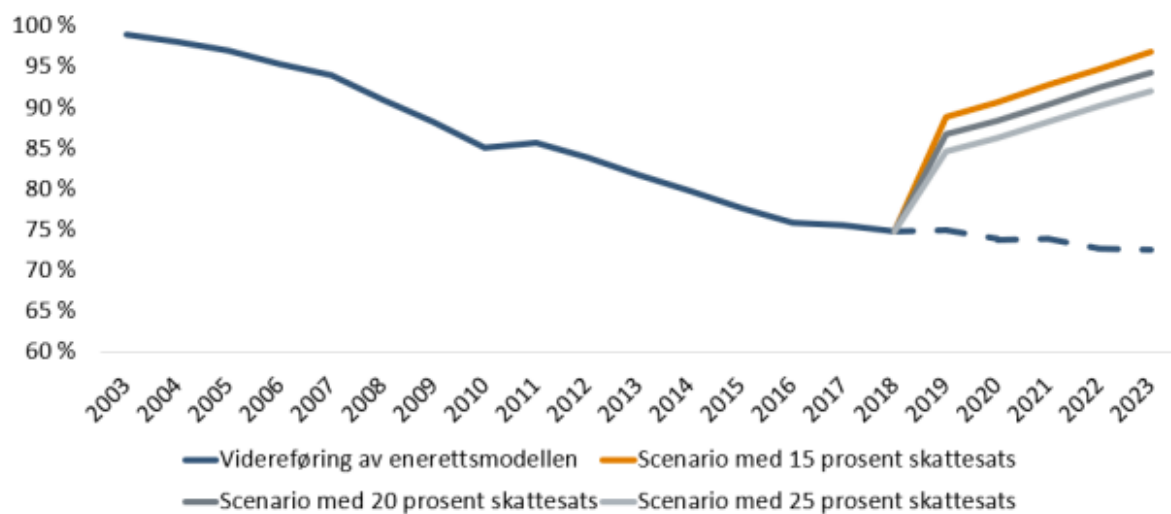
Kort oppsummert ville en lisensmodell med en skattesats 15 prosent gi en forventet kanaliseringsgrad på over 95 prosent, med merinntekter på 1,215 milliarder kroner som myndighetene kan fordele på samme måte som Norsk Tippings overskudd i dag.

Tabell B: Nettoinntekter fra pengespill i mill. NOK nettonåverdi (2018-kroner) ved innføring av et lisensregime sett opp mot dagens enerettsmodell

	15 % skattesats	20 % skattesats	25 % skattesats
Skatt fra lisensierte utenlandske selskaper	2 046	2 430	2 665
Overføringer fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto	-989	-989	-989
Kostnader for norske reguleringsmyndigheter	-45	-45	-45
Endring i skattekostnad	202	279	326
Totalt	1 215	1 675	1 957

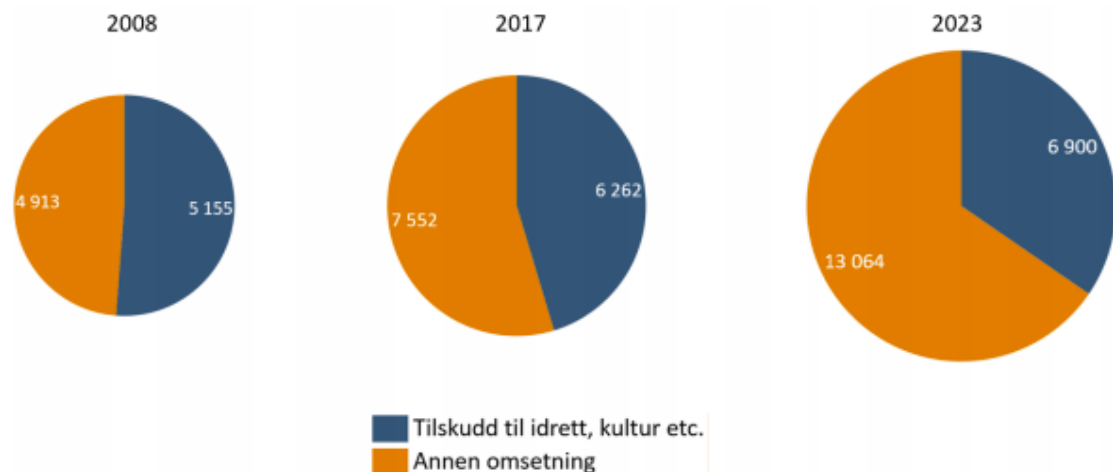
¹² <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-68-Executive-summary.pdf>

Figur D: Estimert utvikling i det norske markedet ved innføring av en lisensordning etter den danske modellen. Kilde: Menon Economics og H2 Gambling Capital



Videre viste framskrivninger at overføringene til idrett, kultur og frivillighet vil bli redusert fra 2024 om den svekkede kanaliseringen fortsetter.

Figur C: Illustrasjon av totale inntekter fra pengespill i Norge og overføringer til idrett og frivillighet i faste millioner norske 2018-kroner. Kilde: H2 Gambling Capital og Menon Economics



I den påfølgende debatten søkte enkelte å avfeie rapporten med påstander om at utenlandske selskaper ikke vil ønske seg inn i lisensordningen dersom skattesatsen blir for høy og ansvarlighetstiltakene for strenge. Følgende vil også kanaliseringsgraden bli for lav til at man realiserer den skisserte gevinsten både i form av merinntekter til staten og beskyttelse av sårbare spillere.

Disse antakelsene finner imidlertid ingen støtte i tilgjengelig empiri. Danmark og Sverige har begge innført en lisensieringsordning der enkelte spillprodukter fortsatt er beskyttet av en enerettsmodell. Det gjelder særlig lotterier som i motsetning til odds- og kasinospill ikke møter den samme kanalisering utfordringen fra ikkelokal-regulerte aktører.

Det betyr at man også i Norge kan velge å beholde de spillene som fortsatt egner seg innenfor en enerettsmodell – som Lotto – og som i dag la inntektene gå rett til formålsinntakerne.

Både i Sverige og Danmark var målet for spillpolitikken akkurat det samme som i Norge: Beskytte sårbare spillere, og sørge for at inntektene fra spill ikke forsvant ut av landet. De valgte bare en annen modell som de mente ville fungere bedre.

I Danmark innførte de sin lisensmodell i 2012. Med en skattesats på 20 prosent har de nå en kanaliseringsgrad på 91 prosent. Under NBOs lanseringsseminar i 2019, konkluderte daværende direktør Birgitte Sand i Spillemyndigheden (tilsvarende norske Lotteritilsynet) at omreguleringen var vellykket både for problemspill, kanalisering og skatteinntekter.

I Sverige innførte de lisensordning fra 1. januar 2019. Halvannet år etter er mer enn 85 prosent av omsetningen nå kanalisert inn under felles regler, fra 50 prosent det siste året under enerettsmodellen.¹³ Med en skattesats på 18 prosent¹⁴ fikk staten 4 milliarder svenske kroner i spillinntekter i 2019 – dobbelt så mye som estimert på forhånd.¹⁵

Den virkelige gevinsten ser man imidlertid i forebyggingen av problemspill. I Sverige og Danmark kan ethvert politisk innførte ansvarlighetstiltak nå fjerne 85 og 91 prosent av spillene, i stedet for under halvparten.

En lisensmodell gir myndighetene mulighet til å bestemme akkurat hvilke integrerte ansvarlighetsverktøy som skal følge spillerne på tvers av alle selskap i deres regulering. Blant de mest effektive – og som NBO har tatt til orde for å innføre også i en norsk lisensmodell – er et felles utestengingssystem som gjør at spillere med et par enkle klikk kan stenges ute fra å spille hos samtlige lisensierte selskaper.

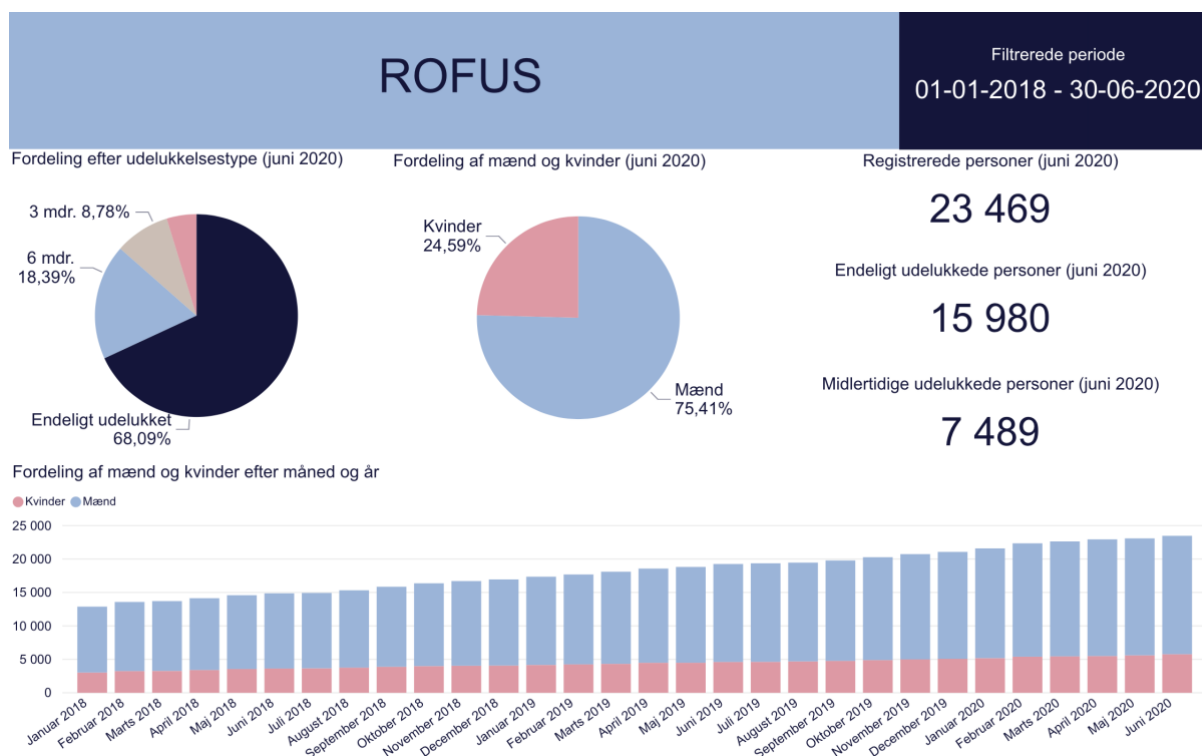
I Danmark har de etablert ROFUS.nu (Register Over Frivilligt Udelukkede Spillere) som er regulert av den Spillmyndigheten. I juni 2020 talte registeret 23.469 spillere.¹⁶

¹³ H2 Gambling Capital, via BOS (

¹⁴<https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatte/punktskatte/spelskatt.4.18e1b10334ebe8bc80005390.html>

¹⁵ <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/spelskatten-blev-storvinst-for-staten>

¹⁶<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYzA3NmM4MjctNTUxZi00NGE4LTg2MzUtZTU5MzQ5NjEyYmMwIiwidCI6IjJlOTNmMGVklWZmMzYtNDZkNC05Y2U2LWUwZDkwMjA1MGNmNSIsImMiOiJh9>

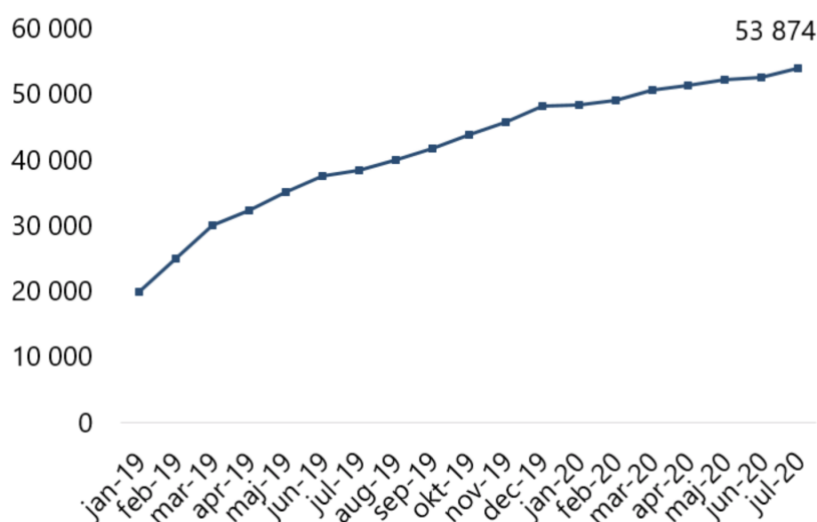


I Sverige ble «Spelpaus.se» lansert samtidig som de faset inn den nye lisensmodellen. Prinsippet er det samme som for ROFUS – myndighetene styrer systemet som spillskapene må integrere på sine plattformer. Etter bare 12 måneders drift hadde 48.000 svenske spillere pauset seg, og nå i august er tallet økt til 54.000.

Spelpaus statistik

🔊 Lyssna

Antal avsängda jan 2019-juli 2020



Kilde: <https://www.spelinspektionen.se/spelproblem1/spelpaus/spelpaus-statistik/>

Både myndighetene og eksperter kaller registeret en suksess¹⁷. Blant pådriverne for omreguleringen i Sverige var bransjeforeningen SPER som ble stiftet i 2002 av ATG og Svenska Spel sammen med svenske lotterier.

Deres opprinnelige formål var å være et etisk råd innenfor enerettsmodellen. Fra 2017 dreide de ifølge VD Jenny Nilzon SPER til bli en bransjeorganisasjon som begynte å jobbe for en omregulering av det svenske markedet til en lisensmodell.

Årsaken: «*For å sikre en bedre kanalisering og derigjennom en bedre forbrukerbeskyttelse av svenske spillere*». ¹⁸

3. Samme formål, ny lov

Når man ser resultatene man har oppnådd for kanalisering, ansvarlighetstiltak og inntekter i Sverige og Danmark, og stiller det opp mot dagens norske marked med svekket kanalisering og et økende antall problemspillere – tross gjentakende forsøk på å beskytte enerettsmodellen – er det etter vårt skjønn ingen hensikt i å gjøre lovendringer som ikke tar høyde for en annen reguleringsmodell i fremtiden.

I stedet for å hegne om en enerettsmodell som ikke lenger er i tråd med spillpolitikken formål, ber derfor NBO myndighetene om heller å innføre en ansvarlig lisensregulering som vil være attraktiv både for spillere, operatører og reguleringsmyndigheter:

- Myndighetene innvilger lisenser for å tilby pengespill på det norske markedet til selskaper som oppfyller et utvalg kriterier særlig knyttet til ansvarlig spill.
- Blant kriteriene bør være implementering av et felles nasjonalt verktøy for selvekskludering, tilsvarende danske ROFUS og svenske Spelpaus.se. Dette administreres av myndighetene og følger spillerne på tvers av alle lisensierte selskaper.
- Alle lisensierte selskaper må videre pålegges å kunne gjøre rede for kundenes disponible midler, både for å avdekke hvitvasking og motvirke at det spilles for kreditt og over økonomisk evne. I en lisensregulering kan denne vurderingen settes til en tredjepart (som et kredittvurderingsselskap) og koples mot identifisering gjennom Bank-ID.
- Alle lisensierte selskaper betaler en særegen spillskatt med en skattesats tilsvarende svensk og dansk nivå (18-20 prosent). Dette vil gi en kanaliseringsgrad på godt over 90 prosent og statlige merinntekter på over én milliard kroner fra første år¹⁹. I tillegg til skatteinntektene kommer betydelig

¹⁷ <https://www.sustainableinteraction.se/svenska>

¹⁸ VD Jenny Nilzon, SPER – intervju med NBO

¹⁹ <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-68-Samfunnsøkonomisk-analyse-av-lisensordning-for-pengespill-1.pdf>

økte sponsormidler og øvrig verdiskaping knyttet til aktørenes virksomhet i Norge.

- Et forvaltningsorgan som Lotteritilsynet deler ut lisensene, og gis også myndighet til å sanksjonere selskaper som ikke overholder lisensvilkårene – herunder tilbakekalle lisensen.

Gjennom en slik omregulert lisensmodell vil norske myndigheter sikre en langt høyere kanaliseringsgrad for pengespill i Norge. Det vil igjen gi langt bedre beskyttelse for sårbare spillere og generere økte offentlige inntekter – som kan fordeles på formålsmottakerne.

En slik omregulering vil også være mer i tråd med lovens formål, og den forutsetningen departementet la til grunn da de vurderte reguleringsmodell for pengespillpolitikken i 2016:

«Dersom (...) spelselskapa skulle ta ein større prosentdel av spelarane i framtida, vil ein lisensmodell med ein viss grad av ansvarlegheitstiltak for dagens uregulerte selskap kunne vere ei betre løysing med omsyn til ansvarleg spel.»²⁰

²⁰ Stortingsmelding 12 2016/2017 *Alt å vinne — Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk*:

3. Forholdet til EØS-retten.

Pengespill er ikke særskilt regulert verken i EU-traktaten, EØS-avtalen eller sekundær lovgivning. Etter EØS-retten utgjør tjenester som tilbyr pengespill en økonomisk aktivitet som nyter beskyttelse under artikkel 31 om fri etableringsrett, og artikkel 36 om fri flyt av tjenester i EØS-avtalen. Restriksjoner i tjenestefriheten kan tillates dersom restriksjonen har et legitimt formål, og er i overensstemmelse med proporsjonalitetsprinsippet i EØS-retten som stiller krav om at et tiltak er egnet, nødvendig og forholdsmessig.

Enerettsmodellen representerer et restriksjonstiltak som ikke lenger kan regnes som egnet. Den kanaliserer under 50 prosent av online sports- og kasinospill, og samtidig ser vi en økning i antall problemspillere til et omfang UiB beskriver som større enn i våre lisensregulerte naboland.

Også kulturdepartementet har vært tydelige på at enerettsmodellen under en slik utvikling ikke vil være egnet for formålet. I 2016 skrev de i Stortingsmelding 12 (2016-2017) *Alt å vinne — Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk* at enerettsmodellen er den beste ut fra ansvarlighetshensyn, men «Dersom dette biletet skulle endre seg og spelselskapa skulle ta ein større prosentdel av spelarane i framtida, vil ein lisensmodell med ein viss grad av ansvarlegheitstiltak for dagens uregulerte selskap kunne vere ei betre løysing med omsyn til ansvarleg spel.»

I de påfølgende årene har kanaliseringsgraden til enerettsmodellen gått ned, og omfanget av spilleproblemer gått opp. Jusprofessor Mads Andenæs ved Universitetet i Oslo sier det ganske enkelt i et intervju med Aftenposten 3.september i år:

«Skal vi ha et system for pengespill som er helt spesielt for Norge, uten sidestykke noe sted i Europa eller verden ellers, så må det begrunnes veldig godt. Den begrunnelsen har vi ikke».

4.1 Forhold til Utredningsinstruksen

I henhold til Utredningsinstruksen § 3-3 skal forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger normalt legges ut på høring. Høringene skal være åpne for innspill fra alle, med en frist tilpasset omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker.

Dette lovforslaget ble sendt ut 29. juni 2020. Juli er den måneden i året «hele Norge» har ferie, og i praksis fikk dermed høringsinstansene én måned mindre å forberede svarene sine på. I tillegg til å reise flere viktige prinsipielle spørsmål, berører lovforslaget svært mange interessenter – ikke minst alle formålsmottakerne.

Vi oppfordrer derfor departementet til sørge for litt bedre tid når dette spørsmålet skal behandles igjen.

6. Hvor loven gjelder?

I høringsnotatets kapittel 7.2.2 og 7.2.3 foreslås det en videreføring av forbudet mot å tilby spill i Norge uten tillatelse, samt en presisering av begrepet å rette spill mot det norske markedet. Her heter det at pengespill må anses for å være rettet mot det norske markedet når det er tilrettelagt for spillere i Norge. Om pengespillvirksomheten drives av en pengespillaktør basert i utlandet eller via en utenlandsk server, har ingen betydning.

Dette er i strid med EØS-avtalens friheter og kan også leses som at norsk lov – og sanksjonsmuligheter – skal kunne anvendes også utenfor norsk territorium.

I lovforslaget forankres dette i rettspraksis fra EU-domstolen som samlet sett må forstås slik at det er tillatt etter EØS-retten å forby et pengespilltilbud over internett som er rettet mot et nasjonalt marked hvor tilbyderer ikke har tillatelse til å tilby sine spill. Samtidig erkjennes det at rettspraksis for hva som faktisk skal til for at et tilbud kan sies å være rettet mot et nasjonalt marked, er langt fra avklart.

Den foreslåtte lovteksten “Det er forbudt å tilby pengespill som er rettet mot det norske markedet uten tillatelse etter denne loven (...)” blir derfor meget vag. Det er uklart hva som ligger både i «å tilby» og «rettet mot».. De åtte punktene i høringsnotatet som danner grunnlaget for denne vurderingen, er ikke uttømmende – og bør da heller ikke overlates helt og holdent til Lotteritilsynets skjønn uten nærmere kriterier.

8. Betalingstransaksjoner

Betalingsformidlingsforbudet har verken styrket kanaliseringen eller bidratt til å begrense spilleproblemer på det norske pengespillmarkedet.

Gjeldende regelverk er helt klar på at bankene ikke skal videreformidle innskudd og gevinst, men bankene skal ikke hindre andre økonomiske transaksjoner enn disse. Det er heller ikke forbudt for spillere å delta i utenlandske pengespill eller overføre midler til deltagelse etter egen fri vilje.

Likevel har NBOs medlemmer registrert en utvikling der deres norske kunder er blitt kontaktet av sine norske banker med spørsmål om deltagelsen i utenlandske pengespill. De har også mottatt varsel om stengning av kundeforhold og/eller konti.

Dette er å gå langt utenfor det mandatet det gjeldende regelverket gir bankene for å gjennomføre betalingsformidlingsforbudet.

10. Markedsføring

Å innføre begrensninger i markedsføringen av pengespill fra ikke-norskregulerte selskaper, bryter både med EØS-reglene og senderlandsprinsippet. Dette har TV-selskapet Discovery søkt å avklare rettslig gjennom sin stevning av den norske stat.

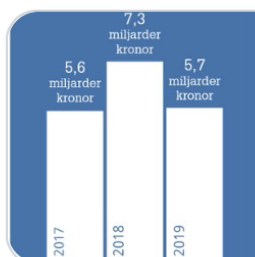
I tillegg er effekten tvilsom. Tvert imot vil markedsføringen bare flytte seg fra TV og over i kanaler som ifølge UiBs befolkningsundersøkelse har vist seg mer skadelig for problemspillere.

Et argument som ofte fremføres mot en lisensregulering, er nettopp at markedsføringen av pengespill vil øke kraftig. I Sverige har imidlertid det motsatte skjedd – med en nedgang i reklamekjøp fra 7,3 milliarder kroner i 2018 til 5,7 milliarder i 2019.



Spelinspektionen @lagligtspel · Jun 15

Enligt en mätning från Kantar Sifo köpte spelbolagen mest reklamutrymme under 2018 då de köpte reklam i traditionella medier för 7,3 miljarder kronor. 2019 köpte spelbolagen reklam för 5,7 miljarder kronor. Det är en minskning med 22 %.



Spelbolagens köp av spelreklam i traditionell media...
Enligt en mätning från Kantar Sifo köpte spelbolagen mest reklamutrymme under 2018 då de köpte rekla...
spelinspektionen.se

18. Saksbehandling og tilsyn

I lovforslaget fremmes en rekke nye sanksjonsmuligheter, der Lotteritilsynet innrømmes et vidt skjønnsmessig rom for å vurdere hva de mener er hensiktsmessig.

Nye sanksjoner inkluderer blant annet tilgang til informasjon fra enhver som kan tenkes å vite noe tilsynet trenger å få rede på for å utføre sine oppgaver. Medvirkningsansvaret utvides også for tredjeparter som ikke er direkte involvert i tilbud og markedsføring av pengespill, som informasjonsrådgivere, konsulenter, produksjonsmiljøer og skuespillere.

Tilsynet gis også tilgang til lokaler og tilknyttede lokaler av der det er grunn til å tro at det foregår aktivitet som omfattes av loven. Videre får de hjemmel til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr.

I praksis betyr dette at ett forvaltningsorgan både skal utvikle regelverket, gjennomføre kontroll og tilsyn, fastsette sanksjoner og gjennomføre straffen. Helt uten domstolskontroll, og uten klare regler for hvordan dette skal ivareta den enkeltes rettssikkerhet, fremstår en slik tildeling av oppgaver å være i strid med etablerte maktfordelingsprinsipper.