

Innledning

Norsk Lotteri AS viser til departementets høringsbrev 29. juni 2020. Forslaget samler lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven, men introduserer også nye bestemmelser. Norsk Lotteri AS vil fremlegge sine synspunkter i høringsuttalelsen.

Om Norsk Lotteri AS:

Norsk Lotteri AS ble stiftet i 2015 av Ottar Dalset, og har som hovedmål å formidle lotterier og pengespill i betryggende former. I Norge er det lange tradisjoner for at overskudd fra pengespill og lotteri går til samfunnsnyttige formål. Norsk Lotteri vil bidra til å videreføre og forsterke denne tradisjonen. Selskapet ønsker å legge til rette for at pengespillene skal bidra til en jevn og trygg inntektskilde for samfunnsnyttige, ideelle og humanitære organisasjoner, og de som av myndighetene begunstiges til overskuddsfordelingen. Selskapet skal ha fokus på å forebygge negative konsekvenser av virksomheten.

Norsk Lotteri AS vil tilby eierskap i selskapet til de som måtte ønske det, herunder spesielt det norske folk og frivillige organisasjoner. Selskapet vil ha tilhold i Norge, og således vil utgjøre et nasjonalt kontrollert supplement til dagens de jure monopol.

Om lovforslaget

Det vises til forslag til ny lov om pengespill¹ fra 29. juni 2020. Høringsuttalelsen tar for seg momenter i lovforslaget som Norsk Lotteri anser som særlig viktige og innebærer:

- Enerettsmodellen
- Lovforslagets formål
- Kriminalisering og medvirkning
- Lisensordning som alternativ modell

Virker enerettsmodellen etter hensikten?

Formålet med den norske enerettsmodellen er oppfyllelse av tre allmenne hensyn: Hensynet til å forebygge problematisk spilleatferd, hensynet til å forebygge økonomiske misligheter, og hensynet til å begrense privat fortjeneste. Dagens enerettsmodell gir Norsk Tipping og Rikstoto et monopol som skal sikre ansvarlighet og oppfyllelse av de tre allmenne hensyn.

Teknologiutviklingen har imidlertid endret forbrukernes preferanser og ført pengespill over på nett. En rapport fra Menon Economics viser at monopolistene Norsk Tipping og Rikstoto har under 50 prosent markedsandel på nettpill². Dermed er situasjonen i Norge at vi har et monopol på papiret, men konkurranse i virkeligheten.

I april 2020 ble det offentliggjort en ny rapport om omfanget av penge- og dataspillproblemer i Norge. Denne rapporten følger opp befolkningsundersøkelsene som ble utarbeidet i 2013 og 2015, og kartlegger bruk av pengespill i Norge. Rapporten er basert på data fra 2019, og er utarbeidet av Institutt for samfunnspsykologi ved Universitetet i Bergen³.

Denne rapporten viser at de uregulerte aktørene nokså uhindret kan drive markedsføring og utvikle avhengighetsskapende spill. Norsk Tippings respons er å drive tilnærmet like aggressiv markedsføring og å utvikle samme type spill som de uregulerte aktørene. Enerettsmodellen fører ikke til en reell monopolsituasjon i markedet, og konkurransen i markedet fører til at både Norsk Tipping og de uregulerte aktørene driver sin virksomhet på en måte som øker problemomfanget.

¹ Kulturdepartementet: Utkast til lov om pengespill, 29. juni 2020

² Menon-publikasjon nr. 68/2018: Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill

³ Universitetet i Bergen: Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019, april 2020

I rapporten ble det funnet en statistisk signifikant økning i problemomfanget vedrørende pengespill. Andelen moderate risikospillere har økt fra 2,3 % til 3,1 %, og andelen problemspillere har økt fra 0,9 % til 1,4 %, se s. 10 i rapporten. Forfatterne i rapporten konkluderer på s. 36 i sammendraget med at vansker med pengespill er et problem hvis omfang er av samfunnsmessig betydning, og i diskusjonsdelen på s. 117 fremholder forfatterne at utviklingen er bekymringsfull.

Problemomfanget ble også funnet å være høyere i Norge enn i de øvrige nordiske land, se sammendraget s. 10. Det er særlig verdt å merke seg at problemomfanget er større enn i Danmark, der det ikke gjelder noen enerettsmodell. I den danske undersøkelsen fra 2016 ble det funnet at totalt 0,9 % av den danske befolkningen var enten moderate risikospillere eller problemspillere, se s. 44 i rapporten.

Den økte omsetningen, det økte forbruket og det økte problemomfanget må antas å gjelde både Norsk Tippings spill og de uregulerte aktørenes spill. Det er ikke kommentert noe om den relative økningen mellom de uregulerte aktørene og Norsk Tipping. Det er dermed fortsatt ikke tilstrekkelige holdepunkter for å slå fast at kanaliseringseffekten er reell.

Og dersom det skulle være noen kanaliseringseffekt, synes Norsk Tippings bestrebelser for å bli mer attraktive samtidig å føre til et større problemomfang i samfunnet. Enerettsmodellen fungerer dermed ikke etter sitt formål i noen tilfeller. Det må derfor slås fast at enerettsmodellen både er et uegnet virkemiddel for bekjempelse av pengespillproblemer, og et virkemiddel som anvendes inkonsekvent.

Konsekvensen er at de tre allmenne hensyn vanskelig oppnås. Det gjør dagens situasjon uforenelig med pengespillpolitikkenes formål om ansvarlighet. Det er enerettsmodellens formål, og at den oppfyller de tre allmenne hensyn, som gjør monopolet legalt etter EØS/EU-retten.

Enerettsmodellen er ikke begrenset til at monopolselskapene skal opptre ansvarlig. Objektet for formålet om ansvarlig spill er primært norske statsborgere. I dag har derimot norske statsborgere tilgang på pengespill hos nettspillselskaper som tilbyr spill i det uregulerte markedet. De utenlandske nettspillselskapene er ikke underlagt norsk lov. Det har ført til at lekkasjen til det uregulerte markedet øker – særlig siden utvidelsen av monopolet i 2007. Selv om Departementet peker på at hovedoppgaven til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er å lede spilleaktivitet og spillelyst bort fra uregulerte tilbud og til sine egne pengespill, eksisterer det ingen bevis for at dette forekommer. Gjennom 71 år har aldri Norsk Tipping maktet å bevise en kanaliseringseffekt. Derfor er den norske pengespillpolitikken defekt.

Dette illustreres gjennom Norsk Tippings respons på økt konkurranse; Monopolisten utvikler og markedsfører nye spill og tjenester stadig mer aggressivt for å konkurrere mot de utenlandske nettspillaktørene. I realiteten løper Norsk Tipping etter spillutviklingen som ledes av selskaper som staten ønsker å bekjempe. Resultatet er en symbiose der monopolet og et i Norge ulovlig, uregulert marked operer side om side. Det har medført økt omsetning, flere spillere, flere spilleavhengige og større sosiale utfordringer. Det samsvarer med befolkningsundersøkelsen til Universitet i Bergen som viser at antall risikospillere og moderate risikospillere har økt fra 2015 til 2019⁴. Den negative utviklingen samsvarer ikke med formålet til norsk pengespillpolitikk.

Om Lovforslagets formål

Norsk Lotteri har flere innsigelser til departementets lovforslag. Forslaget fremstår som en juridisk og politisk strategi med formål om å styrke et monopol som ikke fungerer, med virkemidler som ikke fungerer i dag, og neppe vil fungere i fremtiden. I hovedsak er det tre virkemidler som behandles i lovforslaget:

1. Klargjøring: Lovforslaget klargjør det allerede eksisterende forbudet mot å tilby ikke godkjente spill i Norge, jfr. lovforslagets paragraf 7.

⁴ Ibid.

2. **Medvirkning:** Kriminalisere det å medvirke til pengespill og markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse, jfr. lovforslagets paragraf 4 og 7.
3. **Innføring av nye og strengere sanksjoner:** Lovforslaget vil derimot ikke innføre et strengere overvåkingsregime eller nye sanksjonsmuligheter mot mulige lovbrudd. Tvert imot inneholder lovforslaget, under økonomiske og administrative konsekvenser, en antatt besparing under Lotteritilsynets budsjettkapittel.

Lovforslagets kombinasjon av innstramminger og mangelfulle overvåkings- og sanksjonsmuligheter gjør at Norsk Lotteri ikke har tro på at lovforslaget vil virke etter hensikten. Dette vil særlig skape utfordringer tilknyttet norske myndigheters handlingsrom overfor de utenlandske nettpillaktørene. Vi viser til Kulturdepartementets høringsnotat om lovforslaget som presiserer at norske forvaltningsmyndigheter ikke har håndhevingskompetanse overfor de utenlandske nettpillaktørene, og at det er usikkert om disse vil respektere særnorsk regulering⁵. Risikoen er at nasjonale dataspillutviklere kan rammes hardere enn sine utenlandske konkurrenter, ifølge departementet.

Departementet konkluderer med at dette er en uønsket konsekvens. Det betyr at monopolets mulighet for formålsoppnåelse er prisgitt utenlandske nettpillaktørers vilje til å samarbeide. I praksis er enerettsmodellen sjanseløs i møte med utenlandske nettpillaktører som ikke er underlagt norsk lov.

Om kriminalisering av medvirkning

Norsk Lotteri anser kun kriminaliseringen av medvirkning som et nytt virkemiddel i lovforslaget, noe vi har nevnt som en faktor til bekjempelse i innledningen. Samtidig er lovforslaget svært uklart og reiser rettssikkerhetsproblemer. Nåværende formuleringer vil medføre usikkerhet for tusenvis av norske selskaper i tjenesteytende næringer som bistår internasjonale spill-selskaper – deriblant IT-selskaper (hard- og software), revisjon-, rådgivning- og konsulentselskaper, finansaktører og advokatfirmaer). Lovforslaget klargjør ikke om denne type selskaper risikerer – eller ikke risikerer – å bryte loven ved å tilby rådgivning som på ulike måter bidrar til utvikling og markedsføring av spill som Lotteritilsynet finner å være rettet mot det norske markedet.

Dersom lovforslaget vedtas, mener vi det ikke vil virke etter hensikten. Uten nødvendige og presise virkemidler vil dagens utvikling fortsette der internasjonale spill-selskaper vinner markedsandeler på bekostning av Norsk Tipping. Resultatet vil bli som utvidelsen av monopolet i 2007: Økt spillavhengighet og nedgang i midlene til norsk frivillighet.

Lisensordning til Norsk Lotteri AS som alternativ modell

Teknologien har gitt nye typer pengespill, distribusjonsformer og betalingsløsninger. Dette er ikke en særnorsk utfordring, og har vært tilfelle i andre sammenlignbare land – som Danmark og Sverige. Begge landene har valgt en helt annen strategi enn den som ligger i lovforslaget ved å åpne for en lisensmodell. Dette har vist seg å være en effektiv modell for å øke kanaliseringensgraden, som i Danmark⁶. Vi ønsker å ta det enda et skritt lengre, og tilby spill som omtalt i tredje avsnitt.

En lisensordning til Norsk Lotteri AS gir nasjonale myndigheter ansvar for selv å definere hvilke krav som stilles for å tilby pengespill i landet over plattformen. Som igjen gir muligheter til å luke ut useriøse aktører. En større del av den uregulerte spillingen kommer gjennom plattform løsningen, automatisk under statlig regulering, samtidig som lisensordningen sikrer optimalt overskudd og skatteinntekter. På den andre siden taper Norge minimum 3,4 mrd. NOK årlig med dagens ordning.

I møte med uregulerte, utenlandske aktører taper i tillegg den norske enerettsmodellen markedsandeler. Monopolistene oppnår ikke en kanaliseringseffekt, som i praksis vanskeliggjør oppfyllelse av enerettsmodellens formål. Vi vil derfor foreslå at regjeringen vurderer en lisensmodell til Norsk Lotteri AS som skissert som alternativ og legger frem en sak for Stortinget om dette.

Med hilsen

Ottar Dalset

Styreleder, Norsk Lotteri AS

⁵ Kulturdepartementet: Høringsnotat – forslag til ny lov om pengespill, 29. juni 2020

⁶ Menon-publikasjon nr. 68/2018: Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill