

Kulturdepartementet

Postboks 8030 Dep.

0030 Oslo

Stockholm og Oslo, 28. september 2020

Høringssvar: Kulturdepartementets forslag til ny pengespillov

Kulturdepartementet har i høringsbrev av 29. juni 2020 bedt om innspill til forslaget om ny pengespillov.

Kindred Group plc (Kindred) er notert på Nasdaq Stockholm Large Cap, og er et av verdens ledende, nettbaserte spillkonsern, med virksomhet i Europa, Australia og USA. Kindred tilbyr underholdning i et sikkert, trygt og bærekraftig miljø, for over 27 millioner kunder, via de 11 varemerkene som ligger under konsernet. Selskapet har 1700 medarbeidere globalt.

Vårt konsern er medgrunnlegger av European Gaming and Betting Association (EGBA) og International Betting Integrity Association (IBIA, tidligere ESSA.) Kindred er gransket og verifisert av eCogra for overensstemmelse med EU sine prinsipp anbefalinger for forbrukerbeskyttelse og spillansvar fra 2014 (2014/478/EU).

Kindred har fastsatt en global, bærekraftig og forpliktende nullvisjon om at konsernet innen 2023 ikke skal ha inntekter fra problemspillere. Å skape et enda tryggere og ansvarlig spillmiljø for våre kunder er vårt viktigste løfte til samfunnet, våre kunder, ansatte og eiere. Det er også et løfte til norske myndigheter.

Kindred vil i dette høringsvaret gi våre kommentarer til lovforslaget. Vi vil også komme med forslag til alternativer som bedre ivaretar det politiske og regulatoriske hensynet til spillansvarlighet, og som bidrar til en nødvendig sikring av fremtidig inntektsgrunnlag for norsk idrett og frivillighet.

Vi stiller oss til disposisjon hvis departementet skulle ha spørsmål, eller behov for mer informasjon.

Med vennlig hilsen



Henrik Tjärnström
CEO



Rolf Francis Sims
Public Affairs Manager

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	3
2. En moderne pengespillovgivning må forholde seg til endringer i forbrukeradferd og teknologisk utvikling	5
3. Dagens rammeverk for den norske pengespillpolitikken	8
4. Realistiske konsekvenser av lovforslaget	9
5. Den norske enerettsmodellen er i strid med EØS-avtalen	12
6. Betalingsformidlingsforbudet	16
7. Betenkelige forslag til nye sanksjoner og utvidede fullmakter	18
8. DNS-varsling	21
9. Alternativ modell: Hvordan Norge kan løse utfordringene	23
10. Mer om Kindreds ansvarlighetsregime	28
11: Avslutning/konklusjon	32

1. Sammendrag

Oppsummering av Kindreds viktigste synspunkter på lovforslaget:

- Lovforslaget mangler realitetsforståelse for den verden vi lever i, anno 2020. Det mangler bevissthet og aksept for grunnleggende samfunnsutvikling, som teknologiske fremskritt, nasjonale og globale trender innen e-handel, forbrukeradferd og de oppvoksende generasjoners digitale, grenseløse hverdag og fremtid. En fortsatt enerettsmodell kan ikke kontrollere eller begrense denne utviklingen, ei heller styre konsumentenes adferd.
- Lovforslaget bærer preg av et ensidig samfunnssyn, og mangler tidvis grundig og objektiv utredning, samt drøfting og konsekvensproblematisering av flere prinsipielle forhold. Dokumentet fremstår tidvis lett og overfladisk i sin gjennomgang av fakta. Annen fakta er subjektiv, noe påviselig uriktig.
- Deler av lovforslaget er dessuten bygget på for lengst utdatert empiri om det norske og internasjonale spillmarkedet. Myter og udokumenterte påstander om internasjonale online pengespillaktører presenteres fortsatt som fakta.
- Lovforslaget legger opp til betydelige innskrenkninger og beskrankninger for å beskytte en enerettsmodell som ikke fungerer i tråd med politiske intensjoner. I det foregående tiåret, har norske myndigheter gjennomført flere inngripende beskyttelsestiltak for å verne om monopolet, som ikke har ført til en effektiv kanalisering. Godt over 50 prosent av alle nordmenn spiller pengespill online regelmessig hos utenlandske spillnettsteder som ikke er regulert under norsk lov.
- Økt i denne perioden har også antallet nordmenn som forteller om problematisk spilladferd. Det reflekteres lite over hvorfor tallet var rekordhøyt i 2019, og hvorfor spill fra Norsk Tipping topper listen over pengespill med flest "bekymringsmeldinger" og adferdsproblemer.
- Forslaget om utvidet (politi)myndighet til Lotteritilsynet inneholder store mangler, og rokker ved grunnleggende rettsikkerhetsprinsipper og -garantier om objektivitet, uavhengighet og kontradiksjon. Forslaget om Lotteritilsynets "frie" tilgang til informasjon og lokaler utfordrer også ytringsfriheten, produksjonsfriheten, friheten til kunstnerisk utfoldelse og friheten til å tilby lovlige næringstjenester. Rekkevidden av disse utvidede fullmaktene kan åpne for myndighetsmisbruk som savner sidestykke i norsk forvaltningspraksis. Det legges opp til at Lotteritilsynet nærmest vil få uinnskrenket myndighet som selvdømmeorgan, med mulighet til å tvangsfullbyrde disproporsjonale og omtvistede vedtak før domstolsprøving har funnet sted. Dersom dette vedtas kan det skape en farlig presedens.
- Lovutkastet er i utakt og i strid med med EØS-regelverket på flere områder, og vil kunne eksponere den norske Staten for en rekke ubehagelige rettsprosesser i nasjonale og internasjonale domstoler. Det er bare et tidsspørsmål før dette vil kreves rettslig avklart i EFTA-domstolen.

- Forslaget om DNS-varsling bryter EØS-rettens krav til proporsjonalitet, og skaper et betydelig, ressurskrevende arbeid for å følge opp. Middels oppegående nettbrukere vil alltid finne relativt enkle måter å omgå denne varslingen.
- For å sikre at norske borgere etterlever Lotteritilsynets pålegg for å opprettholde betalingsformidlingsforbudet, har norske banker i flere tilfeller truet med å stenge kundekontoer, fordi kunden har benyttet seg av internasjonale spillselskaper. Dette skjer til tross for at alle, inkludert bankene og Lotteritilsynet, er enige om at norske kunder har lovmessig rett til å spille utenfor Norges grenser. En slik inngripen i kundenes privatøkonomi er ytterst betenkelig, og uten hjemmel i lovverket.
- Kulturdepartementet fastslår bastant, uten underliggende eller bekreftende dokumentasjon, at en monopolordning er en mer ansvarlig pengespillmodell enn en lisensordning. Eksisterende ansvarlighetstiltak, lisensmodeller og reell markedsutvikling i sammenlignbare markeder (eks. Sverige og Danmark) er kun omtalt overfladisk.
- Hensynet til fremtidig finansiering av norsk idrett og frivillighet er også overfladisk hensyntatt, men ikke realitetsbehandlet, og er heller ikke i tråd med virkeligheten. Fordeler, ulemper og potensial ved å innføre en lisensmodell med alternativ finansiering er ikke drøftet i høringsutkastet.
- Lovforslaget tar ikke inn over seg at en slik lov hverken vil stanse markedsføringen av, eller nordmenns tilgang på, spill hos utenlandske operatører. Den mest nærliggende konsekvensen, dersom loven vedtas, vil være et online spillmarked med enda mindre statlig kontroll, enda større omsetningslekkasje til utlandet - og med ytterligere vekst i antall nordmenn med utfordrende spilladferdsproblemer.
- Med NAV-skandalens påtalte EØS-brudd friskt i minnet, bør Norge være ytterst forsiktige med å vedta en lov der det hersker så stor tvil om lovligheten i henhold til eksisterende nasjonale og internasjonale konvensjoner, spesielt EØS-retten.
- **Konklusjon:** Den mest fornuftige politiske beslutningen nå vil være å utsette behandlingen av lovforslaget, inntil nødvendige, lovmessige og regulatoriske aspekter er ytterligere utredet, avklart og avgrenset. Samtidig bør det åpnes for en utredning av en lisensmodell.

Vi vil i det følgende begrunne våre synspunkter:

2. En moderne pengespilllovgivning må forholde seg til endringer i forbrukeradferd og teknologisk utvikling

2.1. Befolkningens forbrukeradferd på Internett

Nordmenns forbrukeradferd og mediebruk er i stor endring, i en verden som i stadig raskere tempo drives av teknologi. Også norske myndigheter må forholde seg til en global realitet som styres av grenseoverskridende forbrukerfrihet og teknologi.

I følge *SSB/Norsk Mediebarometer*¹ brukte nordmenn i snitt 178 minutter daglig på Internett i 2019. I 2012 var tilsvarende tall 94 minutter. De yngre, i aldersgruppen 16-24 år, brukte hele 270 minutter daglig på nettet i fjor. Denne gruppen brukte også 58 minutter på digitale spill hver eneste dag. Tilsvarende tall for bruk av lineær-TV var 44 minutter.

Tall fra *SSB* viser også at nesten 99 prosent den norske befolkningen under 49 år har smarttelefon. Smarttelefonen har for lengst blitt den viktigste medieplattformen for norske forbrukere. Selv blant de yngste er smarttelefonen stadig mer utbredt; 87 prosent i alderen 9-11 år hadde smarttelefon i 2018 (*kilde: Mediebarn 2018, Kantar TNS*). Generasjonene som i løpet av få år blir voksne, har vokst opp digitalt, med smarttelefoner hele livet. De kjenner kun en virkelighet der telefonen er den viktigste plattformen for å hente kunnskap, kjøpe varer og tjenester, og få med seg nyheter og underholdning. Dette er tjenester som for dem i all hovedsak blir tilbudt av utenlandske selskaper, og som er en del av den globale virkeligheten norske forbrukere – og myndigheter - nå forholder seg til.

Stadig smartere og mer avanserte mobiltelefoner, supplert med utbyggingen av 5G-nettet, vil gjøre at det blir enda flere tjenester og avanserte løsninger tilgjengelig på mobile plattformer. Dette vil ytterligere utvide kapasitet, tilbud og tilgang på grenseløs handel, underholdning og spill på mobile plattformer.

En enerettsmodell kan uansett ikke kontrollere forbrukernes deltagelse i det teknologiske kappløpet. Ved å avfeie dette, ved ikke å foreta noen ny vurdering av hvilken reguleringsmodell som skal gjelde for det norske pengespillmarkedet, hopper departementet elegant over hele grunnlaget for Utredningsinnstruksen.

2.2 Globalt salg av varer og tjenester på nett

Ifølge rapporten «*Norsk E-handel 2019*»², forventet nordmenn å bruke over 163 milliarder kroner på kjøp av varer og tjenester på nett. 20 prosent (33 milliarder kroner) av dette er tjenester, noe som er en økning på ni prosent sammenliknet med 2018. Rapporten viser her til at «...*pengespill som nettkasino og poker er den kategorien hvor den prosentuelle veksten i forhold til forbruk er høyest. Nordmenn gambler på nett for mer enn 3,6 milliarder kroner*».

Samme undersøkelse viser også til at nordmenn er vant med å bruke utenlandske betalingstjenester. Nesten 40 prosent av de norske forbrukerne oppgav for eksempel at de brukte

¹<https://www.ssb.no/medie>

² https://www.nettpilot.no/wp-content/uploads/2020/01/Norsk-e-handelsrapport_Nets_2019.pdf

den amerikanske betalingstjenesten Paypal. Dette er en betydelig høyere andel enn i våre naboland. Ikke overraskende er unge de mest aktive kundene på nett. Hele 54 prosent av norske forbrukere oppgav i undersøkelsen at de har handlet i utenlandske nettbutikker det siste året.

De unge er pådriverne i denne utviklingen, og aktive aktører i en global verden. Utviklingen viser at nordmenn har verktøyene, kompetansen og interessen for å kjøpe varer og tjenester via det globale nettet. Nye generasjoner tar denne friheten som en selvfølge, og vil orientere seg mot nye løsninger som støtter dette.

En innskrenket lov, som ikke tar hensyn til disse trendene, vil være utdatert før den blir formelt vedtatt.

2.3 Fra fysisk til nettbaserte pengespill

Teknologisk utvikling og medieforbruk får også betydning for hvilke plattformer nordmenn bruker til underholdning, herunder også underholdningsbaserte pengespill.

Høsten 2018 presenterte konsulentselskapet *Menon Economics* en rapport, hvor de gjorde en samfunnsøkonomisk analyse av en lisensordning for pengespill i Norge³. Analyseselskapets tall viser en sterk vekst i det totale markedet for pengespill i Norge de senere årene. Blant annet var det en årlig vekst på seks prosent i perioden 2011 til 2014, før den årlige veksten økte til 12 prosent i perioden 2014 til 2017.

Estimater fra det internasjonale analyseselskapet H2 Gambling Capital viser at det er onlinemarkedet som står for veksten; mens 27 prosent av norske pengespill foregikk online i 2011, var det tilsvarende tallet i 2017 på 55 prosent. I dag er tallet antagelig enda høyere.

Den gjennomsnittlige veksten i onlinemarkedet har vært på hele 19 prosent de siste årene. Denne utviklingen bekreftes av «*Befolkningsundersøkelsen mot spilleproblemer*» fra Universitetet i Bergen⁴, som konkluderte med at spill på digitale plattformer har økt kraftig. 58.3 prosent av norske spillere hadde spilt pengespill på Internett de siste 12 måneder, noe som er en betydelig økning siden den forrige undersøkelsen i 2015.

Undersøkelsen viste at de fleste som spilte på nett brukte mobiltelefonen som plattform.

Den teknologiske utviklingen i pengespillmarkedet erkjennes også i høringsnotatet (kap. 1.) Dette gjenspeiles også hos Norsk Tipping, som i sin årsrapport for 2019 skriver at «...*det er nettbaserte spill som vokser mest. Denne kategorien har en vekst fra 2018 til 2019 på 146 millioner kroner, tilsvarende 18 prosent.*».

Det er all grunn til å tro at denne trenden vil akselerere ytterligere, og at nettbaserte spill vil bli helt dominerende innen få år. Nye forbruks- og adferdsmønstre, tvunget frem av Covid-19, har bidratt til å akselerere denne trenden ytterligere.

³ <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-68-Samfunns%C3%B8konomisk-analyse-av-lisensordning-for-pengespill-1.pdf>

⁴ https://lottstift.no/content/uploads/2020/05/Omfang_av_penge-og_dataspillproblemer_i_Norge_2019.pdf

2.4 Utfordringer med lovforslaget

Med lovforslaget ønsker departementet å realisere og styrke intensjonene bak norsk pengespillpolitikk; nemlig å sikre en høy kanalisering av norske spillere til norske, regulerte pengespill, samt å begrense spillproblemer blant nordmenn.

Dette gjøres ved å foreslå en videreføring av dagens enerettsmodell for pengespill, i et forsøk på å beholde et stalig monopol gjennom å begrense forbrukerfriheten på Internett.

I tillegg medfører forslaget en rekke prinsipielle utfordringer, spesielt med tanke på rettssikkerhet og maktfordeling. Forslaget går meget langt i å gi Lotteritilsynet svært vide fullmakter, uten tilstrekkelig domstolskontroll eller andre skranker i lov for å begrense anvendelsen, og sikre en forutberegnlighet med hvordan tilsynet anvender disse fullmaktene.

Forslaget er samlet sett ubalansert, og går alt for langt i å gi Lotteritilsynet vide fullmakter som ikke hører hjemme i en moderne rettsstat. Igjen er det viktig å understreke at nordmenn har lov til å spille hos utenlandske nettsted.

(Forslagets forhold til Lotteritilsynets fullmakter drøftes for øvrig nærmere i kapittel 7).

At departementet ser det nødvendig å rokke ved grunnleggende prinsipper innen rettssikkerhet og maktfordeling, for å ivareta spillmonopolet, viser at lovforslaget om å styrke monopolet er utdatert og lovstridig allerede før det er realitetsbehandlet.

2.5 Fremtidig lovgivning

Nordmenn har verktøyene, kompetansen og interessen for å kjøpe spillopplevelser hvor de oppfatter at kvaliteten er best. Over halvparten av alle norske pengespill på nett foregår derfor hos internasjonale aktører. Dette skjer fordi norske forbrukere oppfatter internasjonale pengespill som et attraktivt alternativ til det som blir tilbudt av norske leverandører. Fremtidige reguleringer av spillmarkedet må ta utgangspunkt i denne realiteten.

I en digitalisert og globalisert verden, der den enkelte forbruker kan tilegne seg informasjon, treffe avgjørelser og foreta valg etter sin egen, frie vilje - på tvers av fysiske landegrenser - må sammensetning av et pengespillmarked defineres ut ifra forbrukerretterspørsel og -adferd.

I dagens teknologiske verden drives forbrukeradferd av friheten til å velge. Pengespillindustrien vil alltid implementere tilbud og styrke spillopplevelsen for å møte forbrukernes forventninger.

En regulering av pengespillmarkedet bør gjenspeile denne realiteten, som vil være avgjørende for å oppnå en effektiv kanaliseringpolitikk og realisere de tiltenkte intensjonene.

3. Dagens rammeverk for den norske pengespillpolitikken

3.1 Introduksjon

Norsk pengespillpolitikk er underlagt et rammeverk som danner overordnede juridiske, faktiske og politiske forutsetninger for lovgivningen. Åpenbare grunnstammer i dette regelverket er hensynet til spillansvar, kanalisering og Norges forhold til EØS-avtalen.

At nordmenn ikke bryter nasjonal lov ved å delta i internasjonale pengespill online, er heller ikke omtvistet.

Norge er, gjennom EØS-avtalen, en del av EUs indre marked, med fri flyt av varer, kapital, tjenester og personer («de fire friheter»). Norge har derfor forpliktet seg til å sørge for at restriksjoner på grenseoverskridende handel og virksomhet fjernes.

Reglene om de fire frihetene er inkorporert i norsk lov gjennom EØS-loven, og gir rettigheter direkte til norske borgere. EØS-loven bestemmer at lovregler som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, i tilfelle konflikt, skal gå foran andre regler om samme forhold.

Pengespill er ikke harmonisert innenfor EØS-retten. I EØS-retten utgjør tjenester som tilbyr pengespill en økonomisk aktivitet som nyter beskyttelse under artikkel 31, om fri etableringsrett, og under artikkel 36 om fri flyt av tjenester. Restriksjoner i tjenestefriheten kan tillates dersom disse kan begrunnes i henhold til krav som fremgår av rettspraksis i EU- og EFTA-domstolen.

Forslagets forhold til EØS-avtalen drøftes nærmere i punkt 5.

3.2 Uavklarte avgrensninger

I lovforslaget foreslås det en videreføring av forbudet mot å tilby pengespill som er rettet mot det norske markedet uten tillatelse. Det legges til grunn en alt for vid tolkning av hvem som kan sies «å tilby», «medvirke til å tilby» eller «bidra til å fremme» ulisensierte pengespill.

Ingen av disse begrepene er analysert, problematisert eller avgrenset, og åpner følgelig for en grenseløs og subjektiv tolkning fra utøvende myndighet.

Departementet tolker rettspraksis fra EU-domstolen dithen at den *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.

I lovforslaget legges det til grunn at et pengespill må anses for å være rettet mot det norske markedet når det er tilrettelagt for spillere i Norge. Forslaget legger til grunn at rettspraksis fra EU-domstolen *tolkes slik* at en tilbyder som er etablert med servere i et annet land ikke i seg selv ekskluderes, og at nasjonal lovgivning kan gjøres gjeldende overfor denne tilbyderer. Samtidig innrømmer departementet at "(...)rettspraksis har imidlertid ikke avklart når et tilbud kan sies å være rettet mot et nasjonalt marked(...)."

Vi mener at ordlyden "(...)at det er forbudt å tilby pengespill som er rettet mot det norske markedet uten tillatelse etter denne loven (...)" er for vag og uavklart i sin utforming. I denne sammenhengen vil vi påpeke at enhver restriksjon i de fire frihetene, i henhold til EØS-avtalen må tolkes innskrenkende.

Det er uklart og uavklart hva som ligger i begrepet «å tilby», og hvor grensen går for å «bidra til å fremme» utenlandske pengespill i Norge.

Vurderingen av begrepet i forslaget er utilstrekkelig og gir liten veiledning. I praksis overlates det helt og holdent til Lotteritilsynet å avgjøre når et pengespilltilbud anses å være omfattet av dette begrepet, og dermed kan være gjenstand for håndhevingstiltak. Forslaget gir Lotteritilsynet en altfor vid skjønnsmargin til å avgjøre den nye lovens anvendelsesområdet samt håndhevingen av den uten tilstrekkelige begrensninger. Det bør ikke overlates Lotteritilsynet alene å avgjøre dette.

Vi vil samtidig påpeke at Kindreds varemerker opererer på et internasjonalt underholdningsmarked, regulert etter europeisk lovverk, med spilltilbud etablert på servere på Malta i henhold til tillatelse gitt av maltesiske myndigheter. Disse spillene avholdes utenfor norsk territorium.

Norske spillere velger frivillig og helt lovlig å søke deltagelse i våre spilltilbud som er etablerte og tilbys utenfor Norge.

4. Realistiske konsekvenser av lovforslaget

4.1 Introduksjon

Grunnlaget for lovforslaget er *Stortingsmeldingen "Alt å Vinne"*⁵, som igjen baserer seg på vurderinger utarbeidet av *Rambøll*⁶ og *Lotteritilsynet*⁷ i 2015. I lys av utviklingen i det internasjonale pengespillmarkedet, veksten i internettspill de siste årene, samt det faktum at et fortsatt voksende antall nordmenn velger å delta i utenlandske spilltilbud, må disse vurderingene anses for å være utdaterte.

Forslaget om å videreføre enerettsmodellen er i praksis en hybridløsning for å beskytte Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, men som ikke vil realisere de tiltenkte intensjonene med pengespillpolitikken. Samtidig vil forslaget ha flere negative konsekvenser for flere områder i en fremtidsrettet spillpolitikk.

Vi vil nå trekke frem fire åpenbare, realistiske, men samfunnsmessig og politisk svært negative konsekvenser av lovforslaget:

⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/1d7855fb977943b6b748f0694f697148/nn-no/pdfs/stm201620170012000dddpdfs.pdf>

⁶ https://www.regjeringen.no/contentassets/ba4e735203e748d5bb1c48d3d4ba1de5/rapport_rmc-utredning_av_okonomiske_konsekvenser_av_en_mulig_licensordning_for_pengespill.pdf

⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/517d3ed729044bc08b5e461e4ce70c63/sosialpolitiske-og-kriminalpolitiske-konsekvenser-av-licensiering-i-det-norske-pengespillmarkedet.pdf>

4.2 Konsekvens (1): Kanalisering vil ikke styrkes, men svekkes ytterligere på sikt

Enerettsmodellen har ikke ført til en effektiv kanalisering av nordmenns spill på nasjonalt regulerte pengespill. I dag skjer langt over 50 prosent av norske sports- og kasinospill på Internett hos utenlandske aktører.

I Lotteritilsynets årsstatistikk for 2019⁸ estimeres netto omsetning til utenlandske spillselskaper til å være mellom 1.7 og 2.0 milliarder kroner. Netto-omsetningen på Norsk Tippings sportspill og Instaspill for samme år var 1,9 milliarder kroner. (NB! Det er verdt å påpeke at i omsetningen til Instaspill inngår også eFlax, som ikke er et konkurranseutsatt spill. Norsk Tippings netto omsetning innenfor dette markedssegmentet antas således å være lavere enn Lotteritilsynets anslag).

Lotteritilsynet har i sine årsstatistikker fra 2011 til 2019 estimert at netto omsetning til utenlandske operatører økte fra cirka 700 millioner kroner i 2012, til over to milliarder kroner i 2019. Menon-rapporten viser den samme vekstraten, men konkluderer med at netto omsetning til utenlandske aktører økte fra 1.6 milliarder kroner i 2011 til 3.4 milliarder i 2017.

Lotteritilsynet baserte sine tall på egne beregninger, mens Menons betydelig høyere anslag var basert på reelle kunde- og omsetningstall innhentet fra de fire største online spillselskapene med store, norsk kundedatabaser. Menon-tallene var også basert på H2 Gambling Capitals analyser over flere år.

Det er derfor interessant å registrere at til og med Lotteritilsynet i artikkel i *Aftenposten* 15. august 2018,⁹ langt på vei gikk god for Menon-tallene, når avdelingsdirektør Henrik Nordal ble sitert på følgende: «Forutsatt at Menon har fått tilgang til omsetningstall fra sine oppdragsgivere, er det grunn til å anta at dette er et nokså presist estimat.»

Til tross for en bevissthet om at Menons og H2 Gambling Capitals tall er reelle, velger departementet likevel – mot bedre vitende - å basere lovforslaget på tall og anslag som man vet at etter all sannsynlighet ikke er korrekte.

4.3 Konsekvens (2): Lovforslaget gir ingen løsning for å begrense spilleproblemer

I høringsnotatet kap. 1.2 fastslås det at «enerettsaktørene vil være de viktigste virkemidlene for å følge opp hensynene bak pengespillpolitikken, både når det gjelder å forebygge problematisk spilleatferd og å forebygge økonomisk mislighold.»

Likevel; enerettsmodellen har altså ikke ført til en reduksjon i spillproblemer i Norge.

Med en kanaliseringsgrad på under 50 prosent treffer norske ansvarlighetstiltakene langt under halvparten av norske onlinespillere. «Befolkningsundersøkelsen» fra UIB¹⁰, som ble presentert i mai 2020, viser en økning i at antall problemspillere til 55.000 (fra 21.000 i 2015) og 122.000 risikospillere (88.000 i 2015).

⁸ <https://lottstift.no/pengespel/pengespelstatistikk/norsk-pengespelmarknad-i-2019/>

⁹ <https://www.aftenposten.no/norge/i/L0Od3J/hevder-over-halvparten-av-norsk-nettgambling-naa-skjer-hos-utenlandske>

¹⁰ https://lottstift.no/content/uploads/2020/05/Omfang_av_penge-og_dataspillproblemer_i_Norge_2019.pdf

Kindred vil for øvrig vise til Norsk Bransjeforening for Onlinespill (NBO) sin analyse og vurdering av befolkningsundersøkelsen og spilleproblemer på det norske markedet, omtalt i NBO sin høringsuttalelse (kap.1.2).

4.4 Konsekvens (3): Svekket finansiering av idrett og frivillighet på sikt

En videreføring av dagens modell vil ytterligere svekke inntektene til idrett og frivillighet. Menon-rapporten fra 2018¹¹ konkluderte med at det norske spillmonopolet i fremtiden ville tape ytterligere markedsandeler til de utenlandske spillselskapene. Dette vil medføre en reduksjon i inntektene til norsk idrett og frivillighet gjennom en gradvis svekkelse av Norsk Tippings inntektsgrunnlag.

Dette illustrerer sårbarheten i dagens modell. Hvis spillmarkedet fortsetter å utvikle seg som i dag, så vil det føre til en kraftig, årlig reduksjon i inntektene til frivilligheten fra 2023, i følge Menon.

I en helt ny reguleringsmodell vil utenlandske spillselskaper kunne bidra med anslagsvis 1.5-2 milliarder kroner i skatteinntekter, som kan bidra til finansiering av gode formål. I tillegg vil en ny modell åpne opp for nye sponsormuligheter for norsk idrett, og annen finansiering av helsebringende og samfunnsoppbyggende tiltak og initiativ i storsamfunnet.

4.5 Konsekvens (4): Markedsføring av utenlandske pengespillselskaper vil ikke opphøre

I høringsnotatet vises det til at markedsføring av uregulerte pengespill på TV-kanaler, som sender fra utlandet, og som er rettet mot norske seere, er omfattet av markedsføringsforbudet.

Også lovligheten av dette, i lys av EØS-retten, utfordres nå i norske domstoler, og mangler rettslig avklaring.

Denne typen tiltak, som er implementert for å beskytte monopolet, er ulovlige, og vil ventelig fortsette å bli rettslig angrepet fra internasjonale aktører som rammes i strid med EØS-retten. Det er mange nordmenn som frivillig velger å delta i våre spilltilbud. Markedsføring er nødvendige verktøy for informasjon mellom våre varemerker og deres kunder.

Markedsføringsforbudet er en form for statlig sensur, som dessuten griper inn i yttringsfriheten.

Vi er av den klare mening at dette forbudet vil ikke stanse markedsføring av pengespill uten norsk tillatelse, men snarere føre til en økning av markedsføring for pengespill på andre digitale plattformer, som vil være betydelig vanskeligere – i mange tilfeller umulig - å regulere og kontrollere. Forslaget vil ikke redusere spillproblemer. En lisensmodell vil sikre bedre kontroll over markedsføringen.

¹¹ <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-68-Samfunns%C3%B8konomisk-analyse-av-lisensordning-for-pengespill-1.pdf>

5. Den norske enerettsmodellen er i strid med EØS-avtalen

5.1 Innledning

I høringsnotatet (kap. 3) drøftes forslagens forhold til EØS-retten. Departementet mener at enerettsmodellen er i tråd med EØS-retten, basert på de samme hensyn og prinsipper som ble lagt til grunn av EFTA-domstolen i de 14 år gamle sakene E-01/06 (Spilleautomatsaken) og E-03/06 (Ladbrokes).

I høringen foreslås det flere endringer i eierkonstruksjonen og styringen av Norsk Tipping. I tillegg foreslås det endringer i tildelingen av tillatelse til Norsk Rikstoto, samt sterkere statlig styring med stiftelsen. Det foreslås også en plikt om spillansvar for spilltilbydere. Alle forslagene begrunnes ut ifra hensynet til en konsekvent og konsistent pengespillpolitikk, for å styrke Norges forpliktelser i henhold til EØS-avtalen. Alt for å kunne opprettholde enerettsmodellen.

5.2 Effekten av enerettsmodellen og forslagene for å styrke denne

Enerettsmodellen har frem til i dag ikke klart å realisere modellens intensjoner. Den har hverken styrket kanaliseringen eller ført til en reduksjon i spilleproblemer.

For oss er det åpenbart at de nye forslagene hverken vil innebære materielle endringer i kanaliseringen eller en reduksjon i spilleproblemer.

Spillansvar fremgår allerede nå av formålsbestemmelsene i de tre eksisterende lovene, og er ikke et nytt krav. Samtidig utdyper lovforslaget imidlertid ikke hva som i *realiteten* er nytt i dette nye forslaget om spillansvar. I tillegg vil ikke forslagene styrke kanaliseringspolitikken, fordi de kun vil ha begrenset effekt på realitetene i globalt pengespillmarkedet.

5.3 Kindreds merknader til forståelsen av EØS-retten

Siden Schindler-dommen i 1994 har forståelsen av rettspraksis i EU- og EFTA-domstolen i pengespillsaker fokusert på spørsmålet om hvorvidt restriksjoner i de fire frihetene innenfor EØS-retten kan begrunnes. En restriksjon kan kun begrunnes dersom den skal fremme legitime hensyn og er proporsjonal, herunder nødvendig og egnet. Domstolene har anvendt en proporsjonalitetstest med varierende prøvingsgrad i de forskjellige fasene i utviklingen av rettspraksisen.

Norske myndigheter mener imidlertid at det må foretas en lett og overfladisk proporsjonalitetstest i sensitive og fundamentale saker relatert til de fire frihetene, i saker både for EFTA-domstolen og nasjonale domstoler.

Vi mener at dette er en grov feilaktig vurdering. Slik norske myndigheter tolker proporsjonalitetstesten, er det i bunn og grunn «..kun en test av statens skjønnsmargin og således ikke i samsvar med EØS-retten. EFTA-domstolen har vært tydelig og avvist en slik test i Ladbrokes (E-03/06).» En slik test har ingenting å gjøre med proporsjonalitetsvurderingen som skal foretas innenfor EØS-retten.

Vi viser i denne sammenhengen til artikkel skrevet av tidligere president i EFTA-domstolen, Carl Baudenbacher¹². Mens departementet mener at enerettsmodellen allerede er godkjent i Spilleautomatsaken (E-01/06), samt i Ladbrokes-saken (E-03/06), konkluderer Baudenbacher med at enerettsmodellen i dag er basert på de samme hensyn og prinsipper for enerettsmodellen som ble vurdert av EFTA-domstolen i de to nevnte sakene, uten å foreta en grundig vurdering av enerettsmodellen slik som den i dag, i 2020.

Vi vil påpeke at i nevnte saker ble ikke enerettsmodellen godkjent for all fremtid. I stedet for å stole på vurderinger gjort rett etter årtusenskiftet, må norske myndigheter kontinuerlig foreta vurderinger om hvorvidt enerettsmodellen faktisk er i samsvar med EØS-retten, på bakgrunn av endringer i dens sammensetning, opptreden og faktiske effekt på markedet.

Saken Admiral Casinos (C-464/15, p. 36) er tydelig på at en slik vurdering: "*...must be dynamic rather than static in the sense that it must take account of the way in which circumstances have developed following the adoption of the legislation concerned*".

Motvilligheten til å foreta en genuin vurdering av proporsjonaliteten av dagens system, er hverken i samsvar med vilkåret om generell aktsomhet, ei heller i samsvar med lojalitetsplikten som er lagt til grunn i EØS-avtalen, artikkel 3.

5.4 Markedsføring

5.4.1 Norsk Tippings markedsføring

I høringen foreslås det at markedsføring av pengespill skal begrenses til det som er nødvendig for å informere om spilltilbudet, og lede folks spillelyst inn mot trygge og ansvarlige spilltilbud. Dette begrunnes med et ønske om å tydeliggjøre at kanaliseringshensynet er det sentrale utgangspunktet for markedsføring av pengespill, samt å gi et klart signal om hvilke prinsipper som skal være styrende for deres markedsføring.

Vi gjør oppmerksomme på at dette er ikke et nytt krav. Det samme kravet ble i 2014 fastsatt i «Retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping AS og Norsk Rikstoto» (kap. 3.1.¹³) som forvaltes av Lotteritilsynet i dag. Til tross for dette faktum har Norsk Tipping gjennom mange år i det stille fått bygge opp en stor organisasjon, med en betydelig markedsavdeling, som benytter seg stadig mer kreative kanaler for å promotere og markedsføre selskapet og deres spill.

Medietilsynet kartla pengespillselskapenes bruk av midler til TV-reklame i perioden august 2017 fram til 2019¹⁴. Gjennomgangen viste at reklamemarkedet for de utenlandske spilleaktørene falt med cirka 19 prosent i perioden. Men hos de norske aktørene, som Norsk Tipping, så man en betraktelig økning i bruken av penger på TV-reklame. Fra 2017 til 2019 var det en økning på over 30 prosent sammenlignet med foregående periode hos de norske pengespillaktørene.

Denne opptrappingen av statlig kontrollert markedsføring illustreres med følgende eksempel:

¹² <https://rett24.no/articles/the-eea-law-duty-of-loyalty-or-good-faith>

¹³ https://lottstift.no/content/uploads/2019/07/Retningslinjer-for-markedsforing-i-regi-av-Norsk-Tipping-og-Norsk-Rikstoto-KUD_LMD-nov.-2014-endret-jul.-2019.pdf

¹⁴ <https://www.medietilsynet.no/om/aktuelt-2018/pengespillmarkedet-gar-ned/>

Våren 2020 utarbeidet mediebyrået *InSight* en rapport på oppdrag fra Kindred, som viste at Norsk Tipping brukte mer enn dobbelt så mye penger på markedsføring under de første fem ukene av korona-krisen, som de gjorde på samme tid i 2019. Rapporten ble omtalt i VG 20. juni 2020.¹⁵

InSight kartla i dette arbeidet Norsk Tippings markedsføring fra 12. mars til 17. april 2020. I denne perioden hadde Norsk Tipping, i følge rapporten, brutto mediebruk 34.9 millioner kroner på TV, radio og print, mot 15.9 millioner kroner i nøyaktig samme periode året før.

Den samme rapporten viste at de største utenlandske spillsekskapene reduserte sitt medietrykk i denne perioden, og det vakte reaksjoner fra mange hold at en statseid enerettsaktør økte markedsføring av sårbare pengespill mens nordmenn levde hjemme i en kriselignende tilstand.

Vi vil også advare mot å behandle Norsk Tippings markedsføring via TV som en isolert størrelse, selv om dette er tallene som oppgis i offisielle regnskaper. De siste årene har selskapet også brukt store ressurser på direkte markedsføring via mobil, post og e-post for å nå ut til spillere og direkte og informere om sine produkter. Daglig får nordmenn reklame fra det norske spillmonopolet på TV, i radioen, på nettet, i form av bannere på reklametavler, reklamekonsepter på kjøpesentre, gjennom direkte markedsføring via mobil (SMS) og e-post, og gjennom redaksjonelle/kommersielle samarbeid med mediehus.

Ifølge Norsk Tippings egne rapporter brukte selskapet 324 millioner kroner til markedsføring i 2018. Dette tallet viste seg derimot ikke å gi hele sannheten. En rapport utarbeidet av Insight («*Norsk Tipping: Analyse/kartlegging av selskapets totale markedsinvesteringer for 2018*»)¹⁶ viste at den totale verdien av markedsføringsaktivitetene til Norsk Tipping dette året påløp seg til omlag 1,5 milliarder kroner. Dette gjør Norsk Tipping til en av Norges suverent største annonsører.

Til tross for at det allerede eksisterer et lovpålagt krav til omfanget av Norsk Tippings markedsføring, har selskapet utviklet seg fra å være et moderat, statlig monopol til å bli en offensiv og ekspansiv kommersiell aktør, som er synlige i alle offentlige og digitale flater i Norge med offensive reklamefremstøt hver eneste dag, hver eneste uke. Men på tross av denne omfattende markedsføringen på arenaer flater hvor man er uten konkurranse, har Norsk Tipping i dag likevel bare markedsandel på under 50 prosent av nettbaserte spill.

Dette viser igjen at kanaliseringen ikke har lyktes.

Det er grunn til å fastslå at Norsk Tippings markedsføring går betydelig lengre enn det som er nødvendig for å sikre en kanalisering av spillere til selskapet. Hvis Norsk Tipping skal ta tilbake markedsandelene i onlinemarkedet, må selskapet øke markedsføringen ytterligere, og utvikle enda flere nye spill.

¹⁵ <https://www.vg.no/sport/i/rAwKWK/rapport-norsk-tipping-doblet-markedsfoering-en-under-coronakrisen>

¹⁶ <https://www.dn.no/reklame/norsk-tipping/kindred-group-norge/spill/ordkrig-om-norsk-tippings-pengebruk-pa-reklame/2-1-627402>

Med andre ord trappe opp utviklingen selskapet har hatt de siste årene. Det er neppe i tråd med samfunnsoppdraget.

5.4.2 Markedsføring og spilleproblemer

Det finnes ikke empiri som viser en direkte kobling mellom markedsføring og spilleproblemer. Men, som det fremgår av høringsnotatet, viser forskning at pengespillreklame har sterkere innvirkning på personer som har større problemer med pengespill, enn hos de med mindre problemer.

Vi synes det derimot er mer interessant å se dette i sammenheng med en påviselig nedgang i medieinvesteringer i TV-reklame fra de utenlandske aktørene de siste årene, samtidig som Norsk Tipping har økt sin markedsføring og tilstedeværelse i det offentlige og digitale rom betraktelig - og samtidig som antall personer med spilleproblemer har økt siden 2015.

5.4.3 Markedsføring i lys av EØS-retten

EØS-retten tillater begrenset og moderat markedsføring for å sikre kanalisering til nasjonalt regulerte pengespill. Men dersom et monopol får anledning til å gjennomføre intensive markedsføringskampanjer for å stimulere deltagelse i pengespill, med fokus på finansiering av gode formål, er monopoliet ikke i samsvar med vilkårene for begrunnede restriksjoner i EØS-retten.

I tillegg kan ikke et argument om at monopoliet beskytter offentligheten fra farene ved pengespill aksepteres dersom Norsk Tipping tillates å følge en ekspansiv strategi, og får fortsette ukritisk med å oppfordre folk til å delta i spill som tilgodeser gode formål.

Det er viktig - som det fremgår av Stoss-dommen (side 103) - å understreke at enhver form for markedsføring må være moderat og begrenset til det som er nødvendig:

"However, [...] it is important, in that respect, that any advertising issued by the holder of a public monopoly remain measured and strictly limited to what is necessary in order thus to channel consumers towards authorised gaming networks. Such advertising cannot, however, in particular, aim to encourage consumers' natural propensity to gamble by stimulating their active participation in it, such as by trivialising gambling or giving it a positive image due to the fact that revenues derived from it are used for activities in the public interest, or by increasing the attractiveness of gambling by means of enticing advertising messages depicting major winnings in glowing colours."

5.5 Konklusjon

Vi leser høringsnotatet dithen at departementet har «konstruert» en begrunnelse for å velge enerettsmodellen, for å slippe EFTA-intervensjon og diskusjon om lisensmodell.

Enerettsmodellen er strid i med EØS-avtalen. Lovforslagets vurdering av enerettsmodellen, i lys av EØS-retten, er for lettfattet og overfladisk. Det er ikke foretatt en konkret vurdering av om enerettsmodellen faktisk oppfyller vilkårene for restriksjoner på pengespillområdet. Lovgiver baserer seg kun på tidligere vurderinger foretatt på 2000-tallet.

I tillegg reiser Norsk Tippings markedsføring særlige problemer sett opp mot EØS-retten, og går adskillig lengre enn det som er nødvendig og akseptabelt.

6. Betalingsformidlingsforbudet

6.1 Innledning

I lovutkastet foreslås det å videreføre betalingsformidlingsforbudet. Forbudet er sentral del av enerettsmodellen, og skal verne om denne.

Etter implementeringen i 2010 har dette forbudet ikke fungert i henhold til intensjonene. Heller ikke betalingsformidlingsforbudet har ført til en styrking av kanaliseringspolitikken eller begrensning av spilleproblemer.

6.2 Bankene presser kundene

I tillegg har vi registrert en prinsipiell betenkelig utvikling, der våre kunder, som frivillig og helt lovlig deltar i våre spilltilbud, er blitt kontaktet av sine norske banker, og der banker stiller spørsmål ved kundenes deltagelse i lovlige pengespill. Banken avkrever en forklaring på dette. Flere kunder har til og med mottatt varsel om terminering av kundeforhold og/eller sin personlige konto.

Her er noen eksempler på henvendelser som våre kunder har mottatt fra norske banker:

Danske Bank, 28.5.2020:

"Hei,

Viser till henvendelse sendt 04.05.2020.

Som tidligere nevnt har norske banker, finansinstitusjoner og betalingsformidlingsforetak ikke lov til å formidle innsats og gevinst i pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Dette følger av pengespilloven § 2 første ledd, lotteriloven § 11, totalisatorloven § 3 første ledd og forskrift om forbud mot spillbetalingsformidling § 4 første ledd.

I vår henvendelse sendt 04.05.2020 ba vi om at denne type aktivitet opphørte umiddelbart. Vi har i etterkant registrert at du har mottatt flere innbetalinger fra utenlandske betalingselskaper. På bakgrunn av dette er din konto hos oss sperret fra og med i dag."

Sparebanken Sør, 5.3.2020:

"Varsel - Utenlandske spillselskap

I henhold til lotteriloven §11 har banken ikke lov å gjennomføre transaksjoner til/fra utenlandske spillselskaper.

Vi ser at du driver ulovlig spillvirksomhet.

Vi har registrert at det blir overført transaksjoner til din konto.

Advarsel!!

Med bakgrunn i lotterilovens § 11 må dine overføringer med formål spill opphøre øyeblikkelig. I motsatt fall må banken si opp ditt kundeforhold, jfr. Kundeavtalens punkt 33 – ulovlig bruk av konto."

SpareBank 1 Gudbrandsdal, 28.4.2020:

"Hei,

Viser til tidligere utsendt mail/brev fra oss, med informasjon om ulovlig pengespill på nett. Vi informerte da om at spill til utenlandske selskaper uten tillatelse i Norge, må umiddelbart opphøre."

Storebrand Bank ASA, 12.12.2019:

"Informasjon vedr. spill og spillgevinster

Storebrand Bank vil informere om at vi er kjent med at din konto med tilhørende VISA kort delvis brukes til pengespill hos utenlandske aktører på nett.

Det er forbudt for banken å formidle innsats og gevins til/fra utenlandske selskaper som driver med spill, veddemål eller annen form for gambling som ikke har tillatelse i Norge. Det er kun Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som har lov å tilby pengespill på nett. Slike betalingstransaksjoner må derfor opphøre umiddelbart.

Dersom bruken fortsetter, varsler vi om at kontoen/kortet vi bli sagt opp.

Les mer om dette på: <https://lottstift.no/nb/pengespill/>"

DNB Bank ASA, 4.9.2019:

"(...) Vi ser at kontoen din i stor grad benyttes til spill med utelandske spillselskaper. Norske banker og andre finansinstitusjoner har ikke lov til å formidle penger til utelandske pengespillaktører. Forbudet gjelder både innskudd og utbetaling av gevinst.

Vi må derfor be om at denne type transaksjoner skal opphøre på din konto i DNB."

Sparebanken Møre, april 2019:

"Hei

Forsøkte å ringe deg. Jeg har fått beskjed fra vår sikkerhetsavdeling at jeg må ha et møte med deg angående utenlandske spill. Har du mulighet å kommer på et møte fredag 12.04. kl 10.00?"

Gjeldende regelverk tydeliggjør at bankene ikke skal videreformidle innskudd og gevinst. Men bankene skal ikke hindre andre økonomiske transaksjoner enn disse. I tillegg pålegges ikke kundene noen former for plikter. Det er heller ikke forbudt for nordmenn å delta i utenlandske pengespill eller overføre midler til deltagelse, som skjer etter egen fri vilje.

6.3 Uavklart juridisk grunnlag

Det at bankene opptrer på en slik måte overfor våre og sine egne kunder, mener vi er å gå langt utenfor det mandatet bankene har fått av lovgiver for å praktisere betalingsformidlingsforbudet.

Denne utviklingen i gjennomføringen av betalingsformidlingsforbudet skjer etter direkte press fra Lotteritilsynet.

Den norske Staten har i praksis overført forvaltnings- og tilsynsansvaret for et offentligrettslig regelverk til private aktører, som er meget betenkelig. Bankenes opptreden overfor sine egne kunder er et forvaltningsmessig inngrep i kundenes rettigheter. Dette burde i stedet ha vært gjennomført i henhold til vedtak truffet av en offentlig myndighet, med klagerett for kunden.

Kindred er heller ikke kjent med hva det juridiske grunnlaget for en slik praksis er, og det er ikke redegjort for dette grunnlaget i lovforslaget. Dette er bekymringsverdig, og reiser også alvorlige problemstillinger overfor legalitetsprinsippet i norsk rett.

6.4 Etiske og prinsipielle spørsmål

Betalingsformidlingsforbudet har per i dag ingen virkning overfor bankenes virksomhet. I tillegg stanser det ikke virksomheten til de utenlandske pengespillselskapene. Der det har en effekt, rammer det kundene/forbrukerne, som *ikke* var intensjonen bak forbudet. Dette reiser således mange prinsipielle problemstillinger, motsetninger og inkonsistenser innenfor gjeldende pengespillregelverk:

- *Bør bankene presses til å innta en slik politirolle innenfor pengespillområdet?*
- *Bør bankene kunne la seg presse av et statlig organ de ikke er underlagt eller regulert av, til å true sine egne kunder med å stenge konti som brukes til lovlige underholdningstjenester?*
- *Bør bankene kunne innta moralske standpunkter med tanke på deres kunders deltagelse i utenlandske pengespill, og true med å stenge kundeforhold og konti?*
- *Bør norske myndigheter og bankene jobbe aktivt for å hindre norske borgere å bruke sine egne frie midler i en aktivitet som for dem ikke er ulovlig?*

I stedet for å bruke arbeidskraft og resurser for å hindre nordmenn i å delta i en aktivitet som ikke er ulovlig for dem, bør norske myndigheter heller utrede et lisenssystem for online pengespill.

Dette vil føre til full kontroll av alle pengespill - samt nødvendig transparens og åpenhet om økonomiske transaksjoner relatert til online pengespill.

7. Betenkelige forslag til nye sanksjoner og utvidede fullmakter

Når det gjelder forslaget til nye sanksjoner i høringsnotatet (kap. 18.4 og 19.6), viser vi til den juridiske vurderingen fra advokatfirmaet Simonsen, Vogt og Wiig, som følger vedlagt.

Kindred vil supplere med følgende kommentarer til forslagene:

7.1 Tilgang til informasjon, lokaler (inspeksjonsrett) og overtredelsesgebyr

Det foreslås en generell opplysningsplikt til Lotteritilsynet for opplysninger og dokumentasjon som tilsynet krever for å kunne utføre sine oppgaver etter loven. Plikten er vidtrekkende, og dekker alle typer informasjon som tilsynet subjektivt vurderer å ha behov for å få innsyn i. Det legges ikke opp til noen begrensninger på kretsen av personer eller aktører som kan pålegges å gi informasjon til Lotteritilsynet, ei heller er det foreslått begrensninger på tilsynets omfang av tilgang på informasjon.

Videre foreslås det at Lotteritilsynet skal få adgang til steder eller lokaler hvor «...det er grunn til å tro...» at det foregår aktivitet som omfattes av loven. Hjemmelen innebærer at tilsynet fritt skal få tilgang til andre lokaler i tilknytning til et lokale hvor man *tror* denne pengespillaktiviteten foregår, for eksempel kontorer eller lagre. Lovforslaget legger således opp til en generell, men uprøvbar plikt til å legge til rette for tilsynet.

Det foreslås dessuten at Lotteritilsynet får hjemmel til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr for å kunne reagere på overtredelser av pengespilloven ved gjentatte eller alvorlige brudd.

7.2 Forslaget innebærer en utvidelse av medvirkeransvaret

Legalitetsprinsippet stiller krav om at bestemmelser som hjemler illeggelse av sanksjoner må være tydelige og klare, slik at myndighetenes inngrep ovenfor den enkelte er forutberegnelige. Prinsippet kommer til uttrykk i Grunnloven § 113, og i EMK artikkel 7.

I legalitetsprinsippet ligger det også et krav om klarhet, som innebærer at det må fremgå tydelig i loven hvilke handlinger eller unnlatelser som kan føre til en sanksjon ved overtredelse, og hvilken personkrets, eventuelt foretak, som det kan reageres mot.

Lovforslaget utvider medvirkningsansvaret for tredjeparter som ikke er direkte involvert i tilbud og markedsføring av pengespill. I forslaget til ny lov, samt høringsnotatet, er det ikke satt noen begrensninger om hvem som kan omfattes av de nye sanksjonene. Departementet har ikke avgrenset hvilke konkrete handlinger og aktiviteter som omfattes, hvilket gjør det vanskelig for aktørene å vurdere hvorfor tilsynet anser deres virksomhet er ulovlig. Dette reiser særskilte problemstillinger i forhold til legalitetsprinsippet.

Siden begrepet «å bidra til å fremme ulovlige spill i Norge» verken er realitetsdiskutert eller avgrenset i lovforslaget, åpnes det for en utstrakt bruk av sanksjoner overfor blant annet kommunikasjonsrådgivere, ulike konsulenter, produksjonsmiljøer, reklamebyråer, skuespillere og andre som har en relasjon til utenlandske spillselskaper.

Lovforslaget innebærer et uforholdsmessig inngrep i ytringsfriheten, produksjonsfriheten, friheten til kunstnerisk utfoldelse og friheten til å tilby tjenester som er lovlige næringsaktiviteter i Norge. I tillegg skal slike inngrep skal kunne foretas overfor enkeltpersoner og det åpnes opp for inspeksjoner i både kontorlokaler og private hjem. Dette reiser igjen uavklarte problemer relatert til statlig sensur, personvern og rettsikkerhet.

7.3 Ubegrenset politimyndighet uten tilstrekkelige skranker

Lotteritilsynet gis videre et ubegrenset skjønn til selv å vurdere bruk av de utvidede fullmaktene og sanksjonene. Det fremgår av forslaget at tilsynet nærmest får frie tøyler til å handle etter det man mener er hensiktsmessig.

Sett fra et rettsikkerhetsperspektiv er dette særdeles betenkelig. Det åpnes for svært inngripende "etterforskingsskritt" i form av tvangsmidler, uten klare rettslige skranker, og uten noen form for domstolskontroll eller transparens på forhånd.

Det er uavklart, og ikke utredet og problematisert, hvordan Lotteritilsynet rent faktisk skal gjennomføre inspeksjoner, herunder hvordan beslag og forklaringsopptak skal foregå. Dette gjelder særlig ved muntlige forklaringer. I tillegg synes forslaget så se fullstendig bort fra lovpålagt vern mot selvinkriminering, ved at det ikke er krav i forslaget til at det skal opplyses om dette eller retten til å la seg bistå av en advokat.

Forslaget går alt for langt i å legge til grunn en aksept for statlig inngrep i lovlig virksomhet. Kindred vil sterkt advare mot at en statlig aktør som Lotteritilsynet gis en slik utvidet politimyndighet, uten uavhengighet i bevisvurderingen.

Dette er meget bekymringsverdig, og er uten sammenligning i øvrig forvaltning.

Dersom dette vedtas, vil tilsynet få selvstendig ansvar for å utvikle regelverket, gjennomføre kontroll og tilsyn, fastsette sanksjoner og gjennomføre straff ved bøter. Det er betenkelig at så mye makt gis til et offentlig organ uten politifaglig kompetanse.

Dette passer ikke i en rettsstat. Dersom dette blir vedtatt kan det skape en presedens for statlige inngrep på andre områder som reguleres på sikt. Lovforslaget kan skape en ny, beskyttet og delvis ukontrollert «politi- og rettsinstans» i den norske rettsstaten.

7.4 Vil de nye sanksjonene ha noe effekt?

Det foreslås et betydelig utvidelse i håndhevings- og sanksjonsmulighetene, som Lotteritilsynet skal kunne anvende mot tredjeparter som ikke er direkte involvert i tilbud og markedsføring av pengespill.

Lovforslaget vurderer ikke hvordan intensjonene bak norsk pengespillpolitikk kan realiseres og styrkes gjennom en annen reguleringsmodell enn en videreføring av dagens modell med en lang rekke beskyttelsestiltak og nye sanksjoner. Norske myndigheters mål om å sikre en høy kanalisering av norske spillere til norske, regulerte pengespill, samt å begrense spillproblemer på det norske pengespillmarkedet kan oppnås gjennom en annen tilnærming til regulering ved en lisensmodell.

Lotteritilsynet vil likevel ikke kunne bruke slike sanksjoner overfor spilltilbyderne som er etablert utenfor norsk territorium, samt nordmenn som frivillig deltar i disse tilbudene.

7.4 Konklusjon

De foreslåtte, utvidede fullmaktene og sanksjonene vil ikke stanse pengespill som tilbys av utenlandske operatører på det internasjonale markedet, eller hindre nordmenn som frivillig ønsker å delta i slike spilltilbud. De er verken nødvendige, egnede eller proporsjonale.

Forslaget til nye fullmakter og sanksjoner reiser flere fundamentale og prinsipielle problemstillinger; rettsikkerhetsgarantiene innenfor den norske rettstaten, legalitetsprinsippet, tildeling av politimyndighet til offentlige etater, statlig sensur, personvern, begrensning av ytringsfriheten – samt strider mot grunnlovsfestet uavhengighet i bevisvurderingen.

Det er legitimt å diskutere, og bør utredes mye grundigere, om slike inngripende tiltak bør kunne aksepteres i et moderne, liberalt demokrati.

8. DNS-varsling

8.1 Effekten av DNS-varsling blir ikke som ønsket

DNS-varsling vil ikke vil stanse deltagelse i spill hos våre varemerker. Den største andelen av våre spillere har etablert lange kundeforhold med oss, og vil fortsette å velge å delta i våre tilbud. I høringsnotatet (kap. 20.4) erkjennes det at det finnes flere relativt ukompliserte måter å omgå DNS-varsling, og at dette tiltaket ikke vil ha stor effekt på spillemønsteret til de som, til tross for kunnskapen om at et spill foregår uten tillatelse fra norske myndigheter, likevel ønsker å benytte seg av det tilbudet.

For det første blokkeres ikke tilgangen til et spilltilbud, slik at kundene enkelt kan navigere seg frem til de utenlandske spillselskaperes nettsider ved å benytte deres IP-adresse direkte. For det andre er det enkelt å bytte til en navnetjener (DNS-server) som norske myndigheter ikke har muligheten til å sensurere. Og for det tredje er ikke DNS-varsling konsistent eller egnet, i det spillere er i sin fulle rett om å gå videre til et utenlandsk tilbud. Tiltaket vil således ikke stanse spill hos utenlandske selskap.

Vi mener videre at de foreslåtte opplysningene som et DNS-varsel skal inneholde, er direkte feil og misvisende om vår forretningsvirksomhet, som er godt regulert i andre jurisdiksjoner, og som avholdes i henhold til strenge krav til ansvarlighet og forbrukerbeskyttelse.

Igjen; det er ikke forbudt for nordmenn å delta i utenlandske spilltilbud. Disse tilbys til Norge og resten av verden, i henhold til internasjonalt regulerte tillatelser, og under tilsyn og kontroll av de respektive lisensnasjonenes myndigheter.

Kindred har dessuten etablert meget strenge, prisbelønnede rutiner og verktøy for å ivareta spilleproblemer i våre spill, samt hvitvaskingsregler som tilsvarende kravene som stilles til Norsk Tipping. En opplysning om personlig og økonomisk risiko knyttet til deltagelse i våre spill faller således på si egen urimelighet. I tillegg er det implementert sikre, internasjonale betalingsløsninger for deltagelse i våre spilltilbud, for å møte våre kunders forventninger og styrke spillopplevelsen.

8.2 EØS-rettslig vurdering av DNS-varsling

I høringsnotatet (kap. 20.4) vurderer departementet det slik at DNS-varsling er en «*aksessorisk restriksjon*», som logisk henger sammen med regelen om at det er forbudt å tilby pengespill som ikke har tillatelse etter norsk lov.

Vi mener at DNS-varsling ikke kan rettferdiggjøres fordi det ikke er i samsvar med EØS-retten. Det er et krav i EØS-retten at dersom DNS-varsling skal kunne vurderes som en selvstendig restriksjon, så må den begrunnes med *legitime hensyn* og oppfylle *kravene til proporsjonalitet*, herunder kravene om *egnethet, nødvendighet og forholdsmessighet*.

I høringsnotatet (kap 20.4.2) fremgår det at formålet med DNS-varsling er å håndheve og effektivisere den norske enerettsmodellen for pengespill. Videre fremmes almene hensyn om målet om å kanalisere pengespill inn i ansvarlige former, for å forebygge spilleproblemer og kriminalitet forbundet med pengespill.

Enerettsmodellen har så ikke klart å realisere disse intensjonene. Hensynet til en effektiv kanaliseringsspolitikk kan i stedet oppnås ved å innføre en ny reguleringsmodell for det norske markedet for online pengespill. DNS-varsling vil derfor ikke være nødvendig for å oppnå de tiltenkte intensjonene med spillpolitikken.

DNS-varsling vil dessuten innebære betydelig merarbeid hos Lotteritilsynet og Internetttilbyderne, hvilket heller ikke er problematisert i høringsutkastet. Det vil være betydelige kostnader knyttet til å håndheve blokkeringen, ettersom tilsynet til enhver tid må kontrollere og holde oversikt over potensielt nye domener og URL-er. Dette er heller ikke drøftet i lovforslaget.

Tiltaket er også betinget av at Lotteritilsynet foretar en konstant overvåking av utenlandske spillselskaper. I høringsnotatet vises det til at tilsynet skal kjøre en prosess med forhåndsvarsel og pålegg om stans før vedtak om DNS-varsling treffes. Det innebærer at det vil ta en viss tid fra saken initieres inn til selve blokkeringen gjennomføres. Dette vil gi spillselskapene muligheten til å åpne nye domener i mellomtiden.

Forslaget vil innebære implementering av rutiner og tiltak som er dyre og ressurskrevende, og som ikke vil ha noe effekt. DNS-varsling er således ikke proporsjonalt.

8.3 Prinsipielle spørsmål

Forslaget innebærer at det gis et varsel på nettsidens navnetjener, altså verktøyet som overfører en nettadresse til en bestemt IP-adresse. I realiteten er dette en betydelig form for sensurering av nordmenns internettbruk, og et påtvunget statlig inngrep i nødvendige samfunnstjenester på Internett, samt i yttringsfriheten.

Lotteritilsynet får nærmest et «carte blanche» til å treffe vedtak om dette, uten noen former for skranker, skjønnsavveining eller domstolsbehandling, i motsetning til for eksempel på opphavsrettsområdet.

Det fremgår av lov om opphavsrett til åndsverk (§ 88)¹⁷ at tilgangen til nettsteder kan vanskeliggjøres eller hindres ved et pålegg fra retten etter begjæring. I tillegg kreves det en forholdsmessighetsvurdering ved at hensynene som taler for at pålegg gis, veier tyngre enn ulempene pålegget vil medføre. Ved vurderingen skal retten avveie interessene som tilsier at tilgangen til nettstedet hindres eller vanskeliggjøres, mot andre interesser som berøres av et slikt pålegg, herunder interessene til den pålegget retter seg mot (innehaveren av nettstedet). Hensynet til informasjons- og yttringsfriheten skal også inngå i evalueringen.

Slike krav stilles ikke for DNS-varsling i forslaget til ny pengespillov. Forslaget åpner for en presedens som tillater å beskytte noen få enkeltaktørers interesser. Dette kan medføre at andre interessenter på andre områder i neste omgang søker tilsvarende beskyttelse.

Forslaget innebærer en høy risiko for betydelig kompleksitet og kostnadsøkning for alle involverte parter, og en fare for at det meget inngripende virkemiddelet sensur i regi av den norske Staten innføres.

¹⁷ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-40#KAPITTEL_6

8.4 Konklusjon

Forslaget om DNS-varsling er særdeles problematisk. Denne formen for restriksjon kan ikke begrunnes i henhold til EØS-retten. I tillegg er det grunn til både å stille spørsmål om det er riktig å innføre dette, samt advare mot konsekvensene det vil ha.

Kindred kan vanskelig se at dette blir et effektivt virkemiddel for å styrke intensjonene med norsk pengespillpolitikk. Utfordringene på det norske pengespillmarkedet bør adresseres på andre måter.

9. Alternativ modell: Hvordan Norge kan løse utfordringene

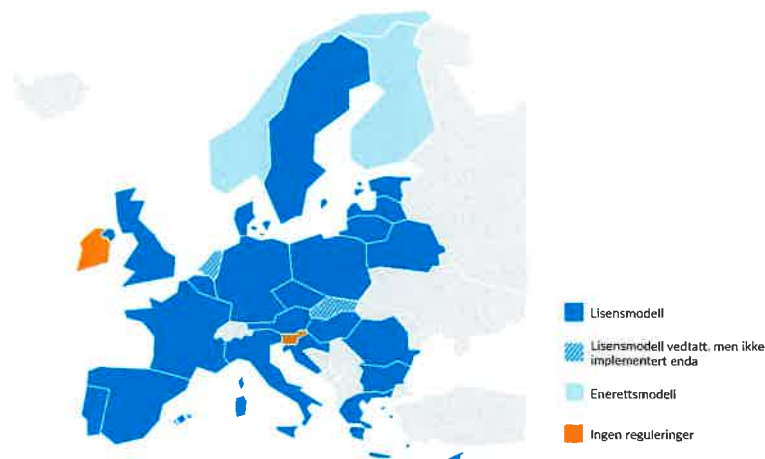
9.1 Utviklingen i Europa

Frem til slutten av 1990-tallet var pengespill hovedsakelig en landbasert aktivitet, begrenset og avholdt innenfor et lands fysiske grenser. Hvert enkelt land kunne kontrollere spillene, og aktørene måtte kun forholde seg til nasjonal rett innenfor de respektive landenes jurisdiksjon. Pengespillene hadde svært få grenseoverskridende elementer, og var ikke gjenstand for diskusjon i EU.

De 15 siste årene har det ene europeiske landet etter det andre omregulert sitt pengespillmarked og innført lisenssystemer. Det er innført lisenser for en rekke ulike typer online pengespill, fra casino og sportspill, til poker, hestespill og lotterier.

Bakgrunnen for at stadig flere land har innført lisens er enkel: Ta tilbake kontrollen over spilladferd, forhindre problemspilling, og sørge for forutsigbare skatteinntekter.

Malta var det første landet til å innføre lisens på online pengespill, i 2002. Etter Malta innførte Storbritannia og Italia lisensordninger. Mellom 2010 og 2015 ble tilsvarende systemer innført i bl.a. Østerrike, Belgia, Danmark, Frankrike og Spania. Sverige innførte en lisensordning i 2019, og Nederland har nylig vedtatt å innføre det samme fra 2021. I dag er det kun Finland og Norge som har opprettholdt monopolmodellen som reguleringsstruktur for sine nasjonale markeder.



(Kilde: EGBA)

9.2 En ny reguleringsmodell for det norske pengespillmarkedet

I høringsnotatet (kap. 4.2) vises det til at i *Meld. St. 12 (2016-2017)*¹⁸ konkluderte Regjeringen med at enerettsmodellen gir en høyere grad av ansvarlighet enn en lisensmodell, og er dermed bedre egnet til å oppfylle målene i pengespillpolitikken.

Imidlertid virker det som at saksutredningen har hatt mer fokus på å argumentere for hvilke ansvarlighetsmekanismer som best beskytter enerettsmodellen og unngår EØS-inngripen, fremfor å rette blikket mot hvilket ansvarlighetsregime som faglig sett er det riktige for allmenn beskyttelse.

I den politiske debatten, og i saksutredningen, forbigås det også i stillhet at følgende premiss faktisk ble lagt til grunn i Meld. St. 12 (2016-2017) for det fremtidige norske pengespillmarkedet:

«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.»

Markedsutviklingen, det teknologiske kappløpet, kanaliseringsgrad og økning i spillproblemer siden 2016, viser at dette premisset forlengst er innfridd. Dette bør være et viktig argument for å se på den norske spillpolitikken med vidsyn.

Når departementet, til tross for dette, velger å ikke engang vurdere reguleringsmodellen for pengespill i behandlingen av lovforslaget, er dette i strid med «Instruks om utredning av statlige tiltak» (Utredningsinstruksen).

9.3 Grunnkriterier i en ny reguleringsmodell

Kindred støtter norske myndigheters intensjon om å sikre ansvarlighet i avholdelse av pengespill. Vi mener at disse utfordringene kan ivaretas langt bedre dersom de utenlandske spillselskapene blir lisensiert og regulert i henhold til norsk lov. Da vil man kunne stille krav til selskapene, målrette den politiske innsatsen mot spillavhengighet, og kanalisere markedet til ansvarlige aktører gjennom tilsyn og kontroll.

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 *Menon*-rapporten fra 2018¹⁹.

Kindred mener at en slik ny reguleringsmodell for det norske markedet bør bygges på følgende kriterier:

- Åpent marked for EØS-operatører uten begrensning i antall tillatelser.
- Strengt krav og vilkår for å kunne tildele en tillatelse.
- Tillatelse gis av Lotteritilsynet, som også gis myndighet til å sanksjonere selskaper som ikke overholder lisensvilkårene, herunder tilbakekalle lisensen.
- Like markedsvilkår for alle aktørene, inkludert Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/1d7855fb977943b6b748f0694f697148/n-n-no/pdfs/stm201620170012000dddpdfs.pdf>

²⁰ <https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/punktskatter/spelskatt.4.18e1b10334ebe8bc80005390.html>

- Forbud mot uregistrert spill.
- 18 års grense for deltakelse i spill.
- Streng rutiner for kundeverifikasjon ved bruk av norsk bank-Id.
- Selskaper med lisens må etablere rutiner der man må verifisere spillerenes kilde til inntekt og formue ("Source of Wealth") når disse nærmer seg definerte innskuddsgrenser. Dette er allerede påkrevd i en rekke land med lisensregimer, herunder Malta. I en ny reguleringsmodell kan denne vurderingen settes til en tredjepart (som et kredittvurderingsselskap), og brudd straffes med bøter eller inndraging av tillatelse.
- Ingen begrensning i spillprodukter og adgang til å tilby spill som gir en god kundeopplevelse.
- Adgang til å markedsføre i henhold til regler som sikrer ansvarlighet.
- Regler for å sikre forbrukerrettigheter.
- Streng regler for å hindre hvitvasking.
- Et skattenivå som sikrer en forutsigbar og bærekraftig virksomhet for markedet.
- Et felles nasjonalt verktøy for selvekskludering fra alle lisensierte selskaper, tilsvarende danske ROFUS og svenske Spelpaus.se.

En slik, ansvarlig regulering vil, etter vårt syn, sikre en betydelig høyere kanaliseringsgrad, som både vil beskytte flere sårbare spillere og generere økte inntekter til offentlighet og gode formål.

9.4 Et effektivt ansvarlighetsregime

Erfaringene fra innføringen av lisensregimer i Sverige og Danmark har vist at et felles ekskluderingssystem av problemspillere har ført til at 54 000 svensker og 23.469 dansker har (per 01.09.2020) ekskludert seg selv fra deltagelse i pengespill. Dette er ett av flere tiltak som kan bli innført i en fremtidig norsk lisensmodell.

I Rambøll-rapporten, som danner et sentralt grunnlag for beslutningen om å videreføre enerettsmodellen, konkluderes det med at en lisensordning for sportsspill og kasinospill ikke vil medføre større inntekter, men heller ikke nevneverdige tap i inntektene til det norske samfunn gjennom skatter og overskudd til fordeling til frivilligheten.

I etterkant av Rambøll-rapporten er det fra flere hold blitt reist tvil om hvorvidt utenlandske spillselskaper vil være villige til å underlegge seg et ansvarlighetsregime på det norske pengespillmarkedet. Vi vil påpeke at selskaper med lisens i blant annet Danmark og Sverige gjør akkurat dette, i henhold til en lang rekke ansvarlighetskrav fastsatt i nasjonal lovgivning.

9.4.1 Ansvarlighetsregime, Sverige

I Sverige innførte myndighetene lisensordning fra 1. januar 2019. Halvannet år etter er mer enn 85 prosent av omsetningen nå kanalisert inn under felles regler, opp fra 50 prosent det siste året under enerettsmodellen. Med en skattesats på 18 prosent²⁰ fikk staten fire milliarder svenske kroner i spillinntekter i 2019 – dobbelt så mye som estimert på forhånd.²¹

²⁰<https://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/punktskatter/spelskatt.4.18e1b10334ebe8bc80005390.html>

²¹ <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/spelskatten-blev-storvinst-for-staten>

I Sverige stilles det egnethetskrav for ledende personer i lisensierte spillselskaper; evnen til å kunne drive pengespillvirksomhet og følge pålagte reguleringer og vilkår. Dette må dokumenteres i søknadsprosessen. Selskapet må fremlegge dokumentasjon på en foretningsplan, eierstruktur/selskapsregistrering, vedtekter, finansielle forhold, skatteforhold, solvens, oppfyllelse av tekniske krav til spillutstyr, tillatelser fra andre jurisdiksjoner og eventuelle vedtak/dommer om tilbakekall av tillatelser der selskapet har vært en part. Tillatelser gis ikke selskaper med personer har utvist grov uaktsomhet i foretningsvirksomhet eller er dømt for alvorlige straffbare forhold.

Selskaper må betale 18 prosent prosent skatt på netto omsetning, samt lisensavgifter, både ved søknad om lisens og på årlig basis så lenge man utøver lisensen.

For å sikre ansvarlig markedsføring er det fastsatt strenge restriksjoner, blant annet forbud mot direkte reklame mot personer som er registrert på Spelpaus.se, og mot mindreårige. I tillegg må markedsføringen være tydelig, og fremstille spill og vinnermulighetene på en korrekt måte.

For å sikre ansvarlighet i avholdelse av spill stilles det et generelt aktsomhetskrav for å gjennomføre tiltak for å hindre spilleproblemer og et krav om kontinuerlig monitorering av spilleadferd, samt tiltak som skal implementeres for å sikre dette. Det må fremgå av en plan som presenteres i søknadsprosessen. I tillegg stilles det krav om følgende:

- Informasjon om ansvarlighetstiltakene må fremgå på en lett tilgjengelig og god måte, og spillere må ha kontinuerlig informasjon om deres spilleadferd, innskudd og tap.
- Selvekskludering og kobling opp mot [Spelpause.se](https://spelpaus.se)
- Spill på kreditt er forbudt og det kan heller ikke tilbys rabatt på spill eller gratis via freespins eller bonuser. Det er også fastsatt begrensninger i bruk av bonuser.

I tillegg stilles krav til etablering av strenge KYC-rutiner ("*Know your customer*") for å identifisere kunder. Operatører må forholde seg til svensk lov, i henhold til EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv. Operatøren må i tillegg foreta analyser av riskikoen for hvitvasking og implementere tiltak. Spillselskapene har også en plikt til å anmelde mistanke om kampfiksing til politiet. En årlig rapport om dette må sendes til Spelinspektionen.

9.4.2 Ansvarlighetsregime, Danmark

I Danmark innførte myndighetene sin lisensmodell i 2012. Landet har nå en kanaliseringsgrad på 91 prosent.

Også her stilles det strenge egnethetskrav til direktører og styremedlemmer i spillselskaper; de må blant annet være 21 år, solvente, ikke ha gjeld til offentlige myndigheter, og ikke være straffedømte for lovbrudd som kan innebære fare for misbruk av en posisjon innenfor pengespillmarkedet. Spillselskapet må enten være EØS-basert, eller ha en representasjon/kontor i Danmark – og må i tillegg dokumentere at selskapet kan tilby pengespill på en god økonomisk og profesjonell måte.

Selskaper må betale 20 prosent skatt på netto omsetning, samt lisensavgifter, både ved søknad om lisens og på årlig basis så lenge lisensen utøves.

Dansk lov stiller strenge krav til ansvarlig markedsføring: riktig fremstilling av vinnermulighetene, den må ikke rette seg mot mindreårige, den må ikke bruke kjente personer der det fremgår at pengespill

en årsaken til deres suksess - og det må være tydelig at pengespill er underholdning og ikke en løsning på økonomiske problemer.

For sikre ansvarlighet stilles det et generelt oppmerksomhetskrav, der alle operatører skal implementere systemer og rutiner for å monitorere spilleadferd og implementere tiltak for å forebygge og hindre spilleproblemer. Konkrete tiltak som er obligatoriske:

- Oppkobling mot ROFUS (Spillemyndighetenes register over frivillig utelukkede spillere)
- Informasjon om StopSpillet (danske myndigheters hjelpelinje)
- Adgang til selvtester for spilleavhengighet
- Kontaktfno til behandlingssentre
- Oppfordring og mulighetene til å fastsette innskuddsgrenser

Opplysninger om ansvarlighetstiltak må være lett tilgjengelige på selskapenes hjemmesider. I tillegg stilles det spesifikke krav til interne prosedyrer og utdanning av personale om spilleproblemer.

Dansk lov stiller dessuten krav til implementering av strenge KYC-prosedyrer. Selskapene er underlagt krav i dansk lovgivning om bekjempelse av hitvasking og økonomisk kriminalitet, i tillegg til nasjonale rutiner for å bekjempe kampfiksing.

9.4.3 Ansvarlighetsregime, USA

Det samme gjelder i det strengt regulerte markedet i USA, der Kindred har tillatelser i delstatene New Jersey, Pennsylvania og Indiana. I tillegg venter vi på tillatelser i Illinois og Iowa. I USA må Kindred forholde seg til forskjellige reguleringer fra delstat til delstat, og en lang rekke krav som stilles til blant annet kundeverifikasjon, geolokalisering, ansvarlig spill og produktintegritet. I tillegg har hver delstat forskjellige prosedyrer for lansering av spillplattformer/produkter, notifikasjon av endringer i selskapets ledelse, håndtering av klager fra spillere, rapportering, kontroll og tilsyn.

Her må vi også forholde oss til krav som stilles for sportsintegritet, samt bransjestandarder for spillansvar og markedsføring. En felles tilnærming til det amerikanske markedet er således ikke mulig, og våre merkevarer må tilpasse seg nyanser i flere forskjellige reguleringer ettersom vi utvider vår markedsportefølje i USA. I tillegg må vi også forholde oss til føderale reguleringer vedrørende e-handel, betalingstransaksjoner og hitvasking.

9.5 Oppsummering

Den virkelige gevinsten ser man imidlertid i forebyggingen av problemspill. I Sverige og Danmark kan ethvert politisk innført ansvarlighetstiltak nå favne henholdsvis 85 og 91 prosent av alle onlinespill utført av de respektive landenes innbyggere.

Kindred har lang tradisjon for å forholde seg til strenge reguleringer i ulike land. Premisset om at den internasjonale spillbransjen ikke vil underlegge seg strenge, norske ansvarlighetskrav er feil. Konklusjonene i Rambøll-rapporten er heller ikke riktige, og danner et sviktende premiss for forslaget til ny pengespilllov.

10. Mer om Kindreds ansvarlighetsregime

10.1 Innledning

Kindred har, som nevnt innledningsvis, nedfelt i vår langsiktige strategi at deltagelse i våre pengespill skal være 100 prosent forenlig med vår målsetting; en nullvisjon om at selskapet innen 2023 ikke skal ha noen omsetning fra problemspillere. Dette omtales nærmere i selskapets Sustainability Report²² (side 16 – 20). Det meste vi nå foretar oss og utvikler er konsekvenser av et slikt strategisk veivalg.

Spill skal være trygg underholdning. Vi ønsker benytte vår posisjon i markedet til å påvirke industrien i en mer ansvarsfull og bærekraftig retning. Vi har derfor inngått samarbeid med idrettsklubber, ligaer og utøvere i en rekke land, for å kunne bidra til, og støtte, prosjekter av en gjensidig verdi for begge parter, og for storsamfunnet.

10.2 Ansvarlighet i praksis

En av de største avtalene som Kindred har inngått, er med de svenske fotballigaene Allsvenskan og Superettan, der vi er elitefotballens hovedpartner. I tillegg til milliardbeløp i direkte støtte, innebærer avtalen at det er iverksatt prosjekter som talentutvikling, lokale og nasjonale CSR- og bærekraftprosjekter. Vi har finansiert en betydelig mengde forskning - samt gått i bresjen for obligatorisk opplæring av alle utøvere/spillere og ledere i klubbene for å bekjempe kampfiksing og problemspilling. I tillegg er en "Integrity Officer" ansatt i hver elitserieklubb, finansiert av Unibet-avtalen, for å sikre det forebyggende arbeidet mot kampfiksing og spillavhengighet. Det er også ansatt en "League Integrity Officer" på forbundsnivå.

Kindred er også en av grunnleggerne av samarbeidsorganisasjonen IBIA (tidigare ESSA), som arbeider med å bekjempe kampfiksing. Gjennom samarbeid med andre operatører deler vi mistanker om forsøk på kampfiksing, og analyserer spilldata for å hindre de som vil forsøke å manipulere eller true idrettens integritet. Under andre kvartal i 2020 ble spill på 46 kamper og konkurranser stanset gjennom dette samarbeidet.

Som en del av arbeidet mot kampfiksing har flere land i Europa etablert nasjonale plattformer, der nasjonale myndigheter, idretten og spillselskapene samarbeider for å forebygge og bekjempe manipulasjon av idretten. I flere land, blant annet i Storbritannia og Sverige, sitter Kindred i disse plattformene for å dele vår erfaring og kunnskap om kampfiksing.

Markedsføring kan også anvendes for å gi informasjon om ansvarlighet. Våre spillvaremerker har valgt å bruke deler av våre markedsføringsbudsjetter for å spre viktige budskap om ansvarlig spill, for å bevisstgjøre spillere med hensyn til å sette grenser og hvor man kan søke hjelp. Våre ambassadører, som den svenske NHL-spilleren Henrik Lundqvist, den finske F1-legenden Mika Häkkinen og den engelske fotballstjernen Wayne Rooney, har alle vært sentrale i formidlingen av slike, viktige ansvarlighetsbudskap.

²² <https://www.kindredgroup.com/globalassets/documents/sustainability-related-documents/kindred-sustainability-report-19.pdf>

10.3 Spillansvar er bærekraftig

I høringsnotatet hevdes det - udokumentert - at utenlandske aktører har et gjennomgående lavere ansvarlighetsnivå enn Norsk Tipping og Norsk Rikssoto. Denne påstanden bygger på feil kunnskap og fakta.

Kindred har vært ledende i utviklingen av ansvarlighetsregimer i en rekke land, for å hindre spilleproblemer og hvitvasking i forbindelse med deltakelse i våre spilltilbud. Vi mener at alle disse tiltakene kan danne en ramme for å sikre ansvarlighet i en fremtidig regulering av pengespill på Internett i Norge.

Selv om det store flertallet av våre kunder (>95%) spiller kontrollert og ansvarlig, anser vi kontinuerlig utvikling av spillansvar som helt essensielt for å drive bærekraftig, og for å sikre vekst gjennom langvarige kundeforhold. Dette er en grunnleggende del av vårt samfunnsansvar, og vi er helt avhengig av at våre kunder holder spillingen på et ansvarlig nivå.

Vi har utviklet et ansvarlighetsregime som gjelder for *alle* deler av Kindreds virksomhet, og som er implementert for alle nettsidene – lokalt og globalt - hvor våre selskaper tilbyr sine pengespilltilbud.

Vi samarbeider med en lang rekke akademikere og forskere innen spilleproblemer og spillansvar, og finansierer både forskning og doktoravhandlinger om ansvarlig spill på universiteter i London, Nottingham, Brussel og Malta. Vi har også gjennomført flere prosjekter relatert til analyse av anonyme kundedata for å kunne tilegne oss kunnskap og erfaring, for å gjøre våre spill enda sikrere og tryggere.

Kindred har også bidratt til utarbeidelsen av EGBAs Code of Conducts on Responsible Advertising for Online Gambling²³ og Data Protection in Online Gambling²⁴. I tillegg har vi forpliktet oss til NBOs Adferdskodeks for ansvarlig spill.²⁵

10.4 Kindreds proaktive ansvarlighetstiltak i møtet med kunden

- **Registrerte spill**

Alt spill hos oss foregår registrert. Det er implementert detaljerte ID-prosedyrer og KYC-prosedyrer ("know your customer") for å verifisere identiteten til den enkelte kunden, og hindre at mindreårige kan delta i spill.

- **Player Safety - Early Detection System (PS-EDS)**

Spillavhengighet er en progressiv avhengighet, som utvikler seg over tid. Vårt utgangspunkt er derfor å korrigere skadelig adferd så tidlig som mulig, og på den måten avverge en utvikling som kan ende i usunn spilladferd. For å lykkes med dette må vi fange opp tidlige tegn på at en kunde er i ferd med å få et problematisk forhold til spill.

²³ <https://www.egba.eu/uploads/2020/04/200428-Code-of-Conduct-on-Responsible-Advertising-for-Online-Gambling.pdf>

²⁴ <https://www.egba.eu/uploads/2020/06/200610-Code-of-Conduct-on-Data-Protection-in-Online-Gambling.pdf>

²⁵ <https://nbo.no/code-of-conduct-retningslinjer-for-nbo/>

Vi inntar en proaktiv holdning til spillansvar, og har utviklet et monitoreringssystem for flagging av problematisk spilladferd, kalt Player Safety – Early Detection System (PS-EDS). Systemet er bygget opp med forskjellige algoritmer og parametere for å fange om spillemønstre, eller avdekke adferd som kan tyde på at en spiller er i faresonen for å utvikle spilleproblemer.

Alle kunder kobles inn i systemet fra første stund ved deltagelse i selskapets spill. Systemet er utviklet internt i selskapet, på bakgrunn av forskning fra forskerne Mark Griffiths, Michael Auer og Jonathan Parke, og baserer seg på objektive kriterier for potensielt problematisk spilladferd.

Eksempler på slike kriterier kan være innskuddsmønstre (jaging av tap eller gevinster), innskudd som avvises som følge av manglende dekning på kortet, aggressiv spilleadferd og spillhyppighet, uttak fra spillekonto som reverseres av kunden før de har blitt behandlet, samt ufin eller trakasserende dialog med kundeservice.

Når en kunde blir flagget i PS-EDS blir kontoen undersøkt av en ansvarlig spill-analytiker, som følger opp kontoen videre. Basert på funnene vil vi ta kontakt med kunden, enten via e-post, on-site meldingstjeneste eller på telefon. Dersom funnene tyder på at kunden har spilleproblemer, vil spillkontoen blokkeres i påvente av nærmere kontakt med kunden. Kundene kan fanges opp flere ganger, og hver enkelt ansvarlig-spill-profil beholdes og oppdateres ved behov.

Yngre kunder underlegges særskilt oppfølging av risikomomenter, som spillhyppighet, innsatsgrenser mv. Våre ansvarlig-spill-analytikere er spesialtrente til å vurdere større inngripen overfor yngre spillere ved behov. I 2019 ble over 40.000 kunder hos våre varemerker analysert globalt for å sikre en personlig, målrettet og fornuftig tilnærming til pengespill.

- **Henvendelser fra tredjeparter**

Hvis tredjeparter, for eksempel familiemedlemmer, kontakter kundeservice med en bekymringsmelding og mistanke om spilleproblemer hos en nærstående, vil kundeservice fremskaffe mest mulig informasjon, samt be om skriftlig erklæring. Tredjeparten vil ikke motta informasjon eller bekreftelse om et mulig kundeforhold, men vil få veiledning og informasjon om hvor spilleren kan få hjelp. Kunden vil deretter undersøkes av våre ansvarlig-spill-analytikere, og dersom funnene tyder på at kunden har spilleproblemer vil spillekontoen blokkeres i påvente av nærmere kontakt med kunden. Kundene kan fanges opp flere ganger og hver RG-profil beholdes og oppdateres ved behov.

10.5 Ansvarlighetsverktøy

Vi vil under gi en kort innføring i de mange ulike verktøyene vi tilbyr våre kunder for å sikre ansvarlig spill, og også hvordan vi oppfordrer kundene til å benytte seg av verktøyene.

Forskning har vist at dersom slike verktøy skal være effektive, må kunden kjenne til verktøyene og selv ønske å benytte disse («*buy-in*»). Vår erfaring er at en bevisstgjøring av spillere om deres egen spilleadferd og bruk av verktøy, fører til mer ansvarlig spill. Påbudte verktøy har en tendens til å være mindre – til og med *ikke* - effektive.

- **Informasjon om verktøy for ansvarlig spill**

Alle Kindreds kunder har tilgang på verktøy for å regulere sine spill. Informasjon om verktøyene finnes lett tilgjengelig på kundens konto, og her finner kunden også tilgang til disse. Alle kunder kan benytte verktøyene, uavhengig av om de har blitt flagget for potensielt risikofylt spilladferd i PS-EDS eller ikke. Dersom en kunde har blitt flagget i PS-EDS vil vi ofte kontakte kunden for å oppfordre til bruk av verktøyene.

- **Selvvrurderingstest**

Dette er en anonym test på ni spørsmål, basert på den internasjonalt standardiserte indeksen PGSI (Problem Gambling Severity Index). Testen gir en indikasjon på om kunden trenger hjelp med å holde spillingen på et sunt nivå. Denne testen er alltid tilgjengelig for alle kunder (og ikke-kunder), og kan tas så mange ganger man ønsker.

- **Reality check**

Reality check hjelper kunden med å holde oversikten ved at et varsel dukker opp ved jevne mellomrom (hvert 60. minutt som standard) med informasjon om hvor lenge kunden har spilt, og hvor mye de har satset, vunnet og tapt i perioden.

- **Innskuddsgrense**

Dette verktøyet hjelper kunden med å holde forbruket på et ansvarlig nivå, og begrenser hvor mye man kan bruke i løpet av en 24-timers, 7-dagers eller 30-dagers periode. Om en kunde ønsker å senke grensen, skjer dette umiddelbart. Ved en økning i grensen må man vente syv dager før dette trer i kraft.

- **Tapsgrense**

Tapsgrensen fungerer i stor grad på samme måte som innskuddsgrensen, men den begrenser nettotap heller enn innskudd. Tapsgrensen kan settes per produktkategori (odds, casino og games, poker, bingo) og er tilgjengelig i 24-timers, 7-dagers eller 30-dagers perioder. Også for tapsgrenser vil en innstramning skje umiddelbart, mens en økning i grensen trer i kraft etter syv dager.

- **Produktblokkering**

Dersom en kunde trenger hjelp med å begrense bruken av et bestemt produkt, kan han eller hun blokkere produktet i en ønsket periode. Kunden velger hvilken kategori (odds, casino og games, poker, bingo) som skal blokkeres, og for hvor lenge (24 timer, 7 dager, 1 måned, 3 måneder, 6 måneder). Blokkeringen kan ikke fjernes før tiden er gått ut, heller ikke av Kindred.

- **Selvekskludering**

Dette verktøyet blokkerer hele kontoen i en ønsket periode (24 timer, 7 dager, 1 måned, 3 måneder, 6 måneder). I løpet av perioden kan kunden ikke logge inn, gjøre innskudd eller spille. Blokkeringen kan ikke fjernes før tiden har gått ut, heller ikke av Kindred.

11: Avslutning/konklusjon

Forslaget til ny pengespillov er utredet på delvis utdatert og mangelfullt faktagrunnlag, og inneholder oppsiktsvekkende mange svakheter, inkosistenser og EØS-rettslige overtramp.

Regjeringen eller Stortinget bør bruke sitt mandat og handlingsrom til å utsette behandlingen av denne loven, inntil praktiske og prinsipielle deler av lovforslaget er grundigere utredet, diskutert og dokumentert.

Målet om en fremtidsrettet, ansvarlig pengespillpolitikk - med en kanaliseringsgrad på godt over 90 prosent - kan bare innfris gjennom en utredning av en lisensmodell.

Til: Kulturdepartementet
Fra: Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS

Ansvarlig advokat:
Jan Magne Langseth

Vår ref.:
73339 513 JJU/EKL

Oslo
18. august 2020

HØRINGSINNSPILL – NY LOV OM PENGESPILL

1 Innledning

Det vises til Kulturdepartementets høring av ny lov om pengespill ("forslaget"), jf. høringsbrev av 29. juni 2020, med høringsfrist 29. september 2020. Loven vil erstatte gjeldende lover for pengespill: Lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven. Lovforslaget innebærer en oppdatering og samling av lovene, men introduserer også helt nye bestemmelser, jf. ny § 27 om informasjon og lokaler og § 37 om overtredelsesgebyr.

Vi inngir med dette innspill til ovennevnte nye bestemmelser på vegne av Kindred Group.

2 Innspill til ny § 27 om tilgang til informasjon og lokaler

2.1 Overordnet

Forslaget til ny § 27 omhandler tilgang til informasjon og lokaler. Forslaget går betydelig lenger enn hva som er vanlig i annen lovgivning om opplysningsplikt og bevissikring, f.eks. konkurranselovgivningen.

Rekkevidden av bestemmelsen er dessuten svært uklar, dels fordi tilgang til informasjon og lokaler er sammenblandet i samme bestemmelse, og dels fordi det er uklart om bestemmelsen er ment å hjemle kun en adgang for Lotteritilsynet til å få tilgang til lokaler eller om den også er ment å hjemle beslag mv.

Det er videre uklart hvordan Lotteritilsynet rent faktisk skal gjennomføre inspeksjoner, herunder hvordan beslag og forklaringsopptak skal foregå. Det er særdeles betenkelig fra et rettssikkerhetsperspektiv at det åpnes for svært inngripende "etterforskingsskritt" i form av tvangsmidler uten klare rettslige skranker, og uten noen form for domstolskontroll. Dette bryter med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper.

2.2 Tilgang til informasjon

Forslaget til ny § 27 første ledd hjemler en generell opplysningsplikt og bestemmer at:

"Enhver skal gi Lotteritilsynet opplysninger, innsyn i dokumenter og dokumentasjon som tilsynet krever for å kunne utføre sine oppgaver etter denne loven. Lotteritilsynet avgjør om opplysningene skal gis skriftlig eller muntlig, og innen hvilken frist." (Våre uthevninger.)

Første ledd er nærmere redegjort for i høringsnotatet punkt 18.4.2:

"Departementet foreslår i lovutkastet § 27 første ledd at det innføres en generell opplysningsplikt til Lotteritilsynet for opplysninger og dokumentasjon som tilsynet krever for å kunne utføre sine oppgaver etter loven. **Opplysningsplikten dekker alle typer informasjon som Lotteritilsynet vurderer å ha behov for å få innsyn i, uavhengig av hvilke medium slik informasjon er lagret på.** Departementet foreslår at det ikke legges noen begrensninger på kretsen av personer og aktører som kan pålegges å gi informasjon til Lotteritilsynet, men at plikten gjelder for "enhver". Krav om informasjon vil vanligvis rettes mot den som tilbyr eller markedsfører pengespill rettet mot Norge, eller medvirker til dette. Dette kan være både privatpersoner og juridiske personer som foretak og organisasjoner og andre offentlige myndigheter (...) **Forslaget innebærer at også andre enn de som er direkte involvert i tilbud og markedsføring av pengespill, inkludert personer som regnes som tredjeparter, i noen tilfeller plikter å gi opplysninger som kreves.** Dette gjelder først og fremst personer med en tilknytning til pengespillaktivitet, og ikke allmenheten som sådan." (Våre uthevninger.)

Forslaget synes å hjemle både en plikt til å utlevere skriftlig dokumentasjon og avgi muntlige forklaringer til Lotteritilsynet. Bestemmelsen samsvarer i noen grad med konkurranseloven § 24 om opplysningsplikt og granskning. Flere forhold som er tydelig avklart i konkurranselovgivningen er likevel uavklart i bestemmelsen.

For det første er det uklart om muntlige forklaringer kan nedtegnes og lagres av som lydopptak. For det tilfellet at det skal kunne tas lydopptak mangler bestemmelsen regler om hvordan dette i så fall skal skje.

For det andre er det uklart hvilken nærmere fremgangsmåte Lotteritilsynet skal følge når de krever å få opplysninger etter første ledd. Det er viktig at dette avklares, særlig ved muntlige forklaringer som tas i forbindelse med inspeksjoner, jf. annet ledd. I høringsnotatet punkt 18.4.2 vises det riktignok til at bruk av bestemmelsen skal følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven § 14, som bl.a. oppstiller en plikt til å opplyse om klageadgangen i pålegget. Dette bør imidlertid uttrykkelig inntas i bestemmelsen. Øvrige regler om fremgangsmåten, særlig for muntlige forklaringer, bør dessuten presiseres og utdypes nærmere.

Forskrift om opplysningsplikt og bevissikring under konkurranseloven inneholder detaljerte regler som er ment å balansere myndighetenes informasjonsbehov opp mot rettssikkerheten til de som blir gjenstand for pålegg. Forslaget til ny § 27 fremstår som ensidig for å ivareta Lotteritilsynets behov uten at hensyn til de som blir gjenstand for pålegg, herunder tredjeparter, er tilstrekkelig ivaretatt. Dette blir særlig tydelig i § 27 annet ledd, se nedenfor. Når det gjelder første ledd, bør opplysningsplikten i det minste suppleres med:

- En presisering om at den pålegget angår skal gjøres oppmerksom på retten til å la seg bistå av advokat, jf. § 1 annet punktum i forskrift om opplysningsplikt og sikring under konkurranseloven.
- En presisering om at Lotteritilsynet, før det tas muntlig forklaring ved inspeksjoner mv. skal informere vedkommende om vernet mot selvinkriminering, jf. § 4 i forskrift om opplysningsplikt og sikring under konkurranseloven. Dette blir desto viktigere ettersom forslaget også introduserer overtredelsesgebyr som ny sanksjon, hvilket omfattes av det materielle straffebegrepet som EMD har lagt til grunn ved tolkningen av EMK artikkel 6 nr. 1. Vi kommer tilbake til dette nedenfor. Alternativt kan det inntas en henvisning til forvaltningsloven § 48 om orientering om taushetsrett.
- En presisering av hvordan muntlige forklaringer skal gis, herunder om det kan tas lydopptak. I så fall er det behov også for å regulere dette nærmere etter samme rammer som i § 3 i forskrift om opplysningsplikt og sikring under konkurranseloven, som bl.a. bestemmer at vedkommende på forhånd skal underrettes om dette og skal ha adgang til å gjennomgå og korrigere sammendraget.

Det er også uheldig at forholdet til taushetsplikten ikke er inntatt i første ledd. En bedre løsning hadde vært å flytte reguleringen av forholdet til taushetsplikten, som henviser til straffeprosessloven §§ 117

til 120, til første ledd, og presisere at første ledd gjelder fullt ut også ved inspeksjoner etter annet ledd, jf. systemet i forskrift om opplysningsplikt og sikring under konkurranseloven, sml. forskriftens § 1.

2.3 Tilgang til lokaler

Forslaget til ny § 27 annet ledd bestemmer følgende:

"Lotteritilsynet skal ha uhindret adgang til steder eller lokaler hvor det er **grunn til å tro at det foregår aktivitet som er omfattet av denne loven. Lotteritilsynet kan gjennomføre de undersøkelsene som de finner nødvendige.** Ved behov skal personalet på stedet bistå i undersøkelsene. Om nødvendig kan det anmodes om bistand fra politiet. Lotteritilsynet kan kreve at innretninger brukt i forbindelse med gjennomføring av pengespill blir undersøkt på pengespilltilbyderens bekostning. Taushetsplikt som følger av lov, pålegg eller avtale, er ikke til hinder for opplysningsplikten eller retten til å få tilgang til steder og lokaler etter denne bestemmelsen. Dette gjelder likevel ikke opplysninger, dokumenter, gjenstander eller annet som er omfattet av taushetsplikten som nevnt i straffeprosessloven §§ 117 til 120, med unntak av § 118 første ledd første punktum." (Våre uthevninger.)

Annet ledd er nærmere redegjort for i høringsnotatet punkt 18.3.2 og 18.4.2:

"For det andre vil Lotteritilsynets tilsynsrolle inkludere tilsyn med et eventuelt ulovlig tilbud av pengespill rettet mot det norske markedet, med det formål å fjerne slike tilbud. I denne sammenhengen vil Lotteritilsynet **kunne rette sin tilsynsvirksomhet direkte mot de som tilbyr ulovlige pengespill, eller mot andre aktører som kan sies å medvirke til å tilby disse pengespillene ...**

I lovutkastet § 27 andre ledd foreslår departementet en rett for Lotteritilsynet til å få adgang til steder eller lokaler hvor det er grunn til å tro at det foregår aktivitet som omfattes av loven. Lotteritilsynet kan gjøre nødvendige undersøkelser på steder **hvor de har fått tilgang.** Inspeksjonsretten gjør seg gjeldende overfor all pengespillaktivitet, og gjelder typisk lokaler med bingospill, kiosker med spilleautomater, pokerturning osv. **Retten til å foreta undersøkelser er en vid hjemmel** og vil typisk gjelde kartlegging av spilltilbudet eller økonomiske spørsmål knyttet til pengespillaktiviteten. Hjemmelen omfatter også en rett for tilsynet til å prøve ut spillene som ledd i tilsynsaktiviteten, såkalt testspill. **Hjemmelen innebærer videre at Lotteritilsynet kan få tilgang til andre lokaler i tilknytning til et lokale hvor pengespillaktiviteten foregår,** f.eks. kontorer eller lagre. Forslaget stiller krav om at personalet på stedet skal bistå i undersøkelsene dersom det er behov for det. Plikten til å yte bistand betyr at personalet **skal gi praktisk hjelp** og at aktuelle lokaler, pengespillinnretninger og pengespillapplikasjoner vederlagsfritt skal stilles til disposisjon for utøvelse av tilsynet. Dette er en generell plikt til å legge til rette for tilsynet. Hvor omfattende plikten er, beror på en avveining av byrden med å bistå og betydningen av den aktuelle informasjonen. Det skal være forholdsmessighet mellom plikten og det som oppnås. **Bestemmelsen legger også til grunn at Lotteritilsynet kan be om bistand fra politiet til å få gjennomført det stedlige tilsynet.**" (Våre uthevninger.)

Rekkevidden av denne bestemmelsen er svært uklar. Slik bestemmelsen står synes den å gå langt utover det som ligger i Stortingets anmodningsvedtak av 7. mai 2018, som er nevnt i høringsnotatet punkt 18.4.2, og som gikk ut på at *"Lotteritilsynet skal få utvidet mulighet til å granske saker, blant annet med tilgang til offentlige registre, og til å kreve framlegging av opplysninger fra aktører som helt eller delvis medvirker til markedsføring eller gjennomføring av uregulerte pengespill."* Konkurranselovgivningens parallell om opplysningsplikt og gransking står i konkurranseloven § 24. Forslaget til ny § 27 annet ledd går likevel langt utover dette ved å hjemle en svært vid adgang for Lotteritilsynet til å foreta uanmeldte inspeksjoner.

Forslaget synes å legge opp til uanmeldte inspeksjoner både i næringslokaler og private boliger mv. for tredjeparter, med mulig bistand fra politiet. Det er uklart om annet ledd hjemler beslag. Uansett dreier det

seg utvilsomt om inngripende "etterforskingsskritt" som må sidestilles med lovbestemt bevissikring. Det er særdeles betenkelig – og uten sidestykke – at så inngripende tiltak mangler tydeligere rettslige skranker.

Forslaget til annet ledd slik det står ivaretar ikke grunnleggende rettsikkerhetsgarantier til tvangsmidler. For det første er vilkåret for å få tilgang til lokaler svært lempelig, jf. ordlyden "*grunn til å tro*" som synes å være en lavere terskel enn "*rimelig grunn til å anta*", sml. konkurranseloven § 25 første ledd. Hva som nærmere er ment å ligge i denne terskelen er ikke avklart i høringsnotatet, og det er heller ikke gitt noen forklaring på hvorfor det er valgt enn annen ordlyd enn f.eks. konkurranseloven § 25, eller om den avvikende ordlyden er ment å innebære at terskelen for inspeksjoner skal senkes ytterligere. Terskelen bør derfor heller harmoniseres med konkurranseloven § 25. Hvis ikke må terskelens innhold utdypes nærmere.

Bestemmelsen er videre uklar fordi terskelen knytter seg til "*at det foregår aktivitet som er omfattet av denne loven.*" Også her bør bestemmelsen harmoniseres med konkurranseloven § 25, slik at terskelen i stedet knytter seg til om det er rimelig grunn til å anta at loven eller vedtak i medhold av loven er overtrådt.

Det er også problematisk at det åpnes for tilgang til alle typer lokaler, f.eks. også private boliger for tredjeparter, uten at terskelen nyanseres nærmere, sml. konkurranseloven § 25 første ledd, som oppstiller som et tilleggsvilkår for bevissikring i bolig at det er "*særlig grunn til å anta*" at bevis oppbevares der.

Behovet for en slik terskel er nærmere forklart i Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) punkt 9:

"Ettersom bevissikring i bolig normalt vil oppleves som et større inngrep enn bevissikring hos et foretak, foreslår departementet en lovfesting av at det i tillegg til å foreligge rimelig grunn til å anta at loven eller vedtak i medhold av den er overtrådt, må være særlig grunn til å anta at bevis oppbevares i boligen for at det skal kunne gjennomføres bevissikring der." (Våre uthevinger.)

En tilsvarende terskel bør inntas i forslaget for å ivareta grunnleggende rettssikkerhetsgarantier.

Den viktigste innvendingen mot forslaget på dette punkt er at Lotteritilsynet selv kan beslutte uanmeldte inspeksjoner uten at det kreves forutgående beslutning fra tingretten. I kombinasjon med at Lotteritilsynet ved inspeksjoner "*kan gjennomføre de undersøkelsene som de finner nødvendige*", og dermed står nærmest fritt helt fritt til å undersøke og oppta forklaringer etter eget forgodtbefinnende, åpner denne mangelen på uavhengig kontroll fra domstolene opp for potensielle "fiskeekspedisjoner" på mangelfullt grunnlag. Så vidt oss bekjent vil Lotteritilsynets "carte blanche", slik forslaget legger opp til, mangle sidestykke i norsk forvaltningspraksis og åpne for myndighetsmisbruk uten en nærmere kontroll.

Viktigheten av domstolsbehandling i konkurransesaker ble bl.a. fremhevet i NOU 2003:12 punkt 8.8.1:

"Konkurransemyndighetenes fullmakter er vidtgående blant annet i den forstand at det ikke kreves skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling for å iverksette bevissikring etter konkurranseloven ... Begjæring om adgang til bevissikring må i dag framsettes av Konkurransetilsynet for forhørsretten. **Hensikten er å sikre at behovet for tvangsmiddelet vurderes av en utenforstående instans, og på den måten ivareta rettssikkerheten. Likheten med ransaking og beslag og de hensyn som ligger bak en domstolskjennelse for ransaking etter straffeprosessloven, taler for at bevissikring etter konkurranseloven bør besluttes av retten.**" (Våre uthevinger.)

Krav om forutgående beslutning fra tingretten er ikke bare essensielt for å unngå "fiskeekspedisjoner" på mangelfullt grunnlag, men også fordi tingrettens beslutning vil avgrense inspeksjonens gjenstand og gi vedkommende som blir utsatt for inspeksjonen en mulighet til å ivareta sine grunnleggende interesser etterfølgende.

Det vises igjen til forarbeidene til konkurranselover, Prop. 75 L (2012-2013) punkt 5.3.4.1:

"Dagens lovgivning setter heller ingen krav til innholdet i tingrettens beslutning. **Utvalget foreslår å lovfeste at rettens beslutning skal beskrive kontrollens gjenstand, herunder angi hvilket forbud og hvilket marked som tilsynets undersøkelser gjelder.** Formålet er å gi mer informasjon om saken til den som blir utsatt for en bevissikring. **Departementet er enig i at en bevissikring vil oppleves som et svært inngripende tiltak overfor de foretak eller personer som berøres. Det at det stilles lave krav til sannsynligheten for at en overtredelse har funnet sted samtidig med at kontrollobjektet ikke har noen krav på informasjon om bakgrunnen for bevissikringen, gjør at en bevissikring fort kan oppleves som et urimelig tiltak for den kontrollerte. De foretak og personer som blir gjenstand for en bevissikring, vil derfor ha et beskyttelsesverdig behov for informasjon om hva man er mistenkt for og hva saken gjelder.**" (Våre uthevinger.)

Det er ingen grunn til at hensynet til disse grunnleggende rettsikkerhetsgarantiene og "sikkerhetsventilene" ikke skal gjøre seg gjeldende med minst like stor styrke i pengespilloven som i konkurranselovlovgivningen.

Fraværet av domstolskontroll og nærmere prosedyreregler i forslaget til ny § 27 er påfallende og alvorlig.

Når det gjelder saksbehandlingen, vises det kun i høringsnotatet til forvaltningsloven § 14, som regulerer pålegg om opplysninger. Det kan imidlertid ikke være tvil om at det også må henvises til forvaltningsloven § 15, som regulerer fremgangsmåten ved forvaltningens gransking, ettersom forslaget ikke er begrenset til informasjonspålegg, men også omfatter inspeksjoner. Til sammenligning bestemmer konkurranselover § 25 tredje ledd for bevissikringer under konkurranselover at *"straffeprosessloven § 200 og § 201 første ledd, §§ 117 til 120, jf. §§ 204, 207, 208, 209, 213 og kapittel 26 samt forvaltningsloven § 15 annet ledd gjelder så langt de passer."* Tilsvarende henvisninger bør inntas i forslaget, og dette må uansett lovfestes.

Forslaget til ny § 27 bør altså utformes i samsvar med konkurranselover § 25 og den tilhørende forskrift om opplysningsplikt og sikring under konkurranselover. Det må videre avklares om bestemmelsen er ment å hjemle beslag ved inspeksjoner. Dette er uklart slik forslaget står. For det tilfellet at bestemmelsen også hjemler beslag, bør også dette reguleres som i konkurranselover § 25 og nevnte forskrift. Dette er sentralt bl.a. for å sikre at beslagsfritt materiale, advokatkorrespondanse mv. ikke åpnes av Lotteritilsynet.

Det vises igjen til forarbeidene til konkurranselover, Prop. 75 L (2012-2013) punkt 5.3.4.3:

"Departementet er enig med utvalget i at det er viktig at beslagsfritt materiale, i praksis særlig kommunikasjon mellom foretaket og dets advokat, kan identifiseres raskt og skilles fra resten av beslaget. Det samme gjelder personlig og privat informasjon hos de ansatte som ikke vedkommer tilsynet. Ved omfattende databeslag, slik som speilkopiering av elektroniske lagringsmedier, vil det være svært vanskelig å unngå at beslagsfritt materiale følger med. **Foretakene har her en legitim interesse i å forsikre seg om at tilsynet identifiserer og fjerner materialet raskt, samt at tilsynets gjennomgang ikke går lengre enn nødvendig for å forsikre seg om at materialet faktisk er beslagsfritt. Foretaket kan selv velge om det ønsker å være til stede ved gjennomgangen av dokumentene og/eller gi tilsynet en liste over dokumenter som det mener er beslagsfrie. Ved uenighet må spørsmålet avgjøres av retten.**" (Våre uthevinger.)

Tilsvarende rettsikkerhetsbeskyttelse må inntas hvis ny § 27 også er ment å hjemle en rett til å ta beslag, noe som synes uklart, og som alene av denne grunn krever en rekke presiseringer av en mangelfull lovtekst.

Endelig vises det til at bestemmelsen synes å legge opp til en plikt for de som blir utsatt for inspeksjoner til å *"bistå i undersøkelsene"* ved behov, jf ordlyden i annet ledd. I høringsnotatet er dette formulert bl.a.

som en plikt til å *"gi praktisk hjelp"*. Også på dette punkt synes forslaget å avvike fra det som er vanlig i tilsvarende regelverk fra andre områder. At vedkommende har en plikt til å samarbeide og ikke forvanske inspeksjonen, bevissikringen mv. er ikke tvilsomt. Forslaget synes imidlertid å gå lenger enn dette ved å oppstille noe som kan minne om en form for aktiv "bistandsplikt". En slik plikt vil lett kunne komme i konflikt med selvinkrimineringsvernet i EMK artikkel 6 gitt innføring av sanksjonen overtredelsesgebyr.

Plikten til å *"bistå i undersøkelsene"* bør derfor enten fjernes eller erstattes med en plikt til å samarbeide.

3 Innspill til ny § 37 om overtredelsesgebyr

Forslaget til ny § 37 første og annet ledd om overtredelsesgebyr bestemmer følgende:

"Lotteritilsynet kan illegge overtredelsesgebyr mot den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i §§ 4, 5, 7 annet ledd, 8, 9 eller 27 dersom overtredelsen er alvorlig eller har skjedd gjentatte ganger. Dersom en bestemmelse er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyret legges foretaket selv om ingen enkeltpersoner har utvist skyld.

Gebyret forfaller til betaling fire uker etter vedtak om overtredelsesgebyr. Adgangen til å illegge overtredelsesgebyr foreldes tre år etter at overtredelsen er opphørt. Foreldelsesfristen avbrytes når Lotteritilsynet gir forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr." (Våre uthevinger.)

Forslaget innebærer at overtredelsesgebyr innføres som en ny sanksjonsform. Det er ikke omstridt at overtredelsesgebyr omfattes av det materielle straffebegrepet som EMD har lagt til grunn ved tolkningen av EMK artikkel 6 nr. 1, og at dette kan utløse rettsikkerhetsgarantier, jf. også høringsnotatet punkt 23.1, hvor det vises til at vedkommende kan få status som siktet, slik at *"vernet mot selvinkriminering inn, noe som medfører at overtreder kan nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander i forbindelse med tilsynets undersøkelse."* Selvinkrimineringsvernet vil dermed kunne slå inn allerede ved informasjonsspålegg, jf. ny § 27 første ledd, og uansett ledd fra det tidspunkt Lotteritilsynet ankommer på uanmeldt inspeksjon med utsatt underretting etter ny § 27 annet ledd, sml. også straffeprosessloven § 82.

Selvinkrimineringsvernet kan påberopes ikke bare av fysiske personer, men også av juridiske personer, jf. bl.a. Rt. 2011 s. 800. Dette underbygger viktigheten av å lovfeste en plikt for Lotteritilsynet til å opplyse om taushetsretten i forkant, jf. ovenfor. Hvis ikke kan selvinkrimineringsvernet i EMK lett bli illusorisk. En slik plikt må gjelde ikke bare ved inspeksjoner hos fysiske og juridiske personer som Lotteritilsynet mistenker at selv direkte er involvert i forhold som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, men også ved inspeksjoner hos tredjeparter all den tid også medvirkning kan sanksjoneres, jf. forslagets §§ 4 og 7.

Når det gjelder tvangskraften av overtredelsesgebyret, er det endelig påfallende at forslaget til ny § 37 annet ledd bestemmer at gebyret *"forfaller til betaling fire uker etter vedtak om overtredelsesgebyr"*. Et vedtak om overtredelsesgebyr kan påklages til Lotterinemnda, som etter forslaget blir felles klageinstans for alle vedtak truffet under den nye loven, dvs. dagens pengespillov, lotterilov og totalisatorlov, jf. § 30.

Det fremstår urimelig og upraktisk at tvangskraften av overtredelsesgebyret ikke suspenderes ved klage og eventuell etterfølgende domstolsbehandling. Det bør inntas en presisering om utsatt tvangskraft i disse tilfellene, sml. bl.a. den parallelle bestemmelsen i konkurranseloven § 29 tredje ledd, med følgende ordlyd:

"Vedtak om overtredelsesgebyr kan påklages til Konkurransklagenemnda. Overtredelsesgebyret forfaller til betaling to måneder etter at vedtaket er mottatt. Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom foretaket klager til Konkurransklagenemnda eller går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften." (Våre uthevinger.)

En tilsvarende bestemmelse om suspensjonsvirkning av tvangskraften bør inntas i forslaget til ny § 37. Lotteritilsynet vil ellers få uinnskrenket myndighet som selvdømmeorgan, med mulighet til å tvangsfullbyrde disproportjonale og omtvistede vedtak før domstolsprøving har funnet sted.

Med vennlig hilsen
Simonsen Vogt Wiig



Jan Magne Langseth
Partner - Advokat
jju@svw.no