Kulturdepartementet

Oslo, 28. september 2020

Høringssvar til ny lov om pengespill

Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan er en pådriver for en ansvarlig ruspolitikk. Sammen med våre 35 medlemsorganisasjoner jobber vi for å forebygge og begrense skadene ved bruk av alkohol, narkotika og pengespill.

Actis mener at spillpolitikken må være basert på ansvarlighet, der hensynet til de som sliter med eller kan utvikle avhengighet, settes først. Skal vi lykkes med dette i et marked der stadig større andel av omsetningen skjer gjennom digitale kanaler, må Norge ta i bruk alle tilgjengelige virkemidler for å holde uregulerte aktører ute. Kun på den måten vil man oppnå en pengespillmodell som lykkes både med kanalisering og ansvarlighet.

Generelle kommentarer til forslaget

Actis er positive til at lovforslaget tar opp i seg endringer og utfordringer i spillmarkedet for å videreføre hensynet til ansvarlighet og risiko. Vi opplever at loven bidrar til at spillpolitikken blir mer framtidsrettet og robust.

Actis er glad for at loven samler lovgivningen og underlegger aktørene i den norske enerettsmodellen samme lovverk. Det er også positivt at Lotteritilsynets rolle styrkes og tydeliggjøres, at Lotterinemnda blir eneste klageinstans. Det er også bra at ansvaret for pengespillpolitikken samles i ett departement. Det er særlig positivt at den nye loven gir de relevante myndigheter nye kraftfulle virkemidler til å slå ned på pengespill uten tillatelse og tilhørende markedsføring. Det vil gi et sterkt vern av enerettsmodellen og bedre beskyttelse av sårbare spillere.

Samtidig vil vi påpeke at myndighetene etter lovvedtaket må benytte seg av den muligheten loven gir til å forskriftsfeste ulike ansvarlighetstiltak. Det vil ytterliggere øke vernet om sårbare spillere.

DNS-varsling

Stortinget vedtok i 2018 at utenlandske spillselskaper skulle DNS-blokkeres. I høringsbrevets kapittel 20 foreslår departementet å innføre en DNS-varsling til nordmenn som spiller hos uregulerte pengespillselskap på internett. Departementet begrunner dette med at DNS-blokkering er et inngripende tiltak som det fins metoder for å unngå.

Et digitalt pengespillmarked åpner naturligvis for at dersom man aktivt går inn for det og har tilstrekkelig kompetanse, så vil man kunne unngå blokkeringen. Men blokkeringens funksjon har en videre hensikt, nemlig å sørge for at personer som ikke er kjent med norsk lovgivning, og som tror at

uregulerte pengespillselskaper er lovlig i Norge, blir kanalisert til Norsk Tipping. Personer som ikke tidligere har spilt pengespill, vil etter stor sannsynlighet velge å spille innenfor enerettsmodellen, dersom barrieren blir satt høyest mulig for å spille hos uregulerte aktører. Flere land har gjennomført DNS-blokkering med hell, og vi ser ikke at muligheten for å komme seg rundt et påbud er et argument for ikke å innføre påbudet.

Actis ber derfor departementet revurdere å innføre en DNS-blokkering av uregulerte aktører, i tråd med Stortingets vedtak om blokkering fra 2018.

Lotteritilsynet sanksjonsmuligheter

Utviklingen i pengespillmarkedet har visst at reaksjons- og sanksjonsmulighetene som norske myndigheter tidligere har benyttet seg av ikke har vært tilstrekkelig for å hindre eller avskrekke de utenlandske spillselskapene fra denne virksomheten. De utenlandske spillselskapene har økt sine markedsandeler, og har drevet omfattende aktivitet og markedsføring mot norske forbrukere. Det er derfor gledelig at både Stortinget og departementet de siste årene har gjort en rekke vedtak som skal styrke vernet om den norske enerettsmodellen.

Actis synes det er gledelig og på sin plass at departementet i den nye loven foreslår en omfattende styrking av Lotteritilsynets mulighet til å slå ned på lovbrudd og ilegge de ansvarlige aktørene pålegg, gebyrer, mulkt eller fengselsstraff. Videre støtter vi innføring av en generell opplysningsplikt som omfatter alle aktører og alle typer informasjon som Lotteritilsynet har behov for innsyn i. Vi tror at utvidelsen av Lotteritilsynets verktøykasse vil ha betydelig effekt på de uregulerte aktørenes aktivitet i Norge, både ved at de nå kan ilegges strengere sanksjoner og at sanksjonene i seg selv vil ha en avskrekkende effekt.

Databingo

I den siste Befolkningsundersøkelsen fra UIB var databingo en av de spilltypene med klart høyest risikoprofil blant spillerne, noe som også Kulturdepartementet påpeker i sitt høringsbrev. Det er et stort paradoks at vi har tilbydere av pengespill i Norge som overhodet ikke er underlagt krav til ansvarlige rammer i sine spill, noe som gir spillerne liten beskyttelse. I kontrast til Norsk Tippings bingospill, har ikke entreprenørene for databingo noen form for registrering av spillere eller tapsgrenser. Som følge av endringen av 30-sekundersregelen, viser omsetningstallene at man har flyttet spillere fra Norsk Tippings automater og over til øvrige databingoautomater, noe som i realiteten har ført til at man har flyttet spillere fra en plattform med ansvarlighetstiltak og over på en plattform uten noe vern.

Actis mener primært at databingo entreprenørenes tilbud bør avvikles, og at Norsk Tipping bør ha enerett til å tilby disse spillene i den norske modellen.

Sekundært må disse aktørene omgående underlegges samme krav til sine automater som Norsk Tipping benytter på sine.

Lootbokser
Lootbokser føles som pengespill, ser ut som pengespill og har premier som er attraktive for kundene selv om de ikke nødvendigvis har en direkte verdi. I det internasjonale spillmarkedet omsettes det nå for stadig større summer der virtuelle gjenstander er premiene, noe som gir en indikasjon på hvor verdifulle disse gjenstandene er for spillerne. Det er stor sannsynlighet for at lotterilignende elementer i dataspill kommer til å øke i omfang de kommende årene. Vår vurdering er at departementet ikke i tilstrekkelig grad har anerkjent hvor skadelig disse spillene kan være. Vi forventer at avhengighetsproblemer knyttet til lootbokser, og kanalisering over i ordinær gambling, vil tilta i framtiden. Vi er særlig bekymret for at mange barn og unge nå utsettes for disse elementene i ung alder.

Vi vil derfor råde departementet til å foreslå en videre tolkning av hvilke pengespill-lignende elementer i dataspill som bør falle inn under loven. Dette må reguleres strengere enn loven legger opp til.

Norsk Rikstoto
Actis mener det ville ha styrket enerettsmodellen om det lovlige spilltilbudet hadde blitt samlet i en enkelt aktør. Vi ønsker at Norsk Rikstoto og Norsk Tipping blir slått sammen til en enerettsaktør. Men når dette ikke foreslås fra Kulturdepartementet, mener vi det er svært viktig at det blir gjennomført en harmonisering av regler og praksis for de to enerettsaktørene. Norsk Rikstoto ligger bak Norsk Tipping når det gjelder utvikling av ansvarlige rammer for sitt spilltilbud, og dette er viktig å korrigere raskest mulig. Etter vårt syn er forslagene fra departementet godt egnet til å oppnå dette målet. Særlig er det positivt at den offentlige kontrollen med Norsk Rikstoto styrkes ved at staten får flertall i stiftelsens styre, samt at det nå er varslet at Norsk Rikstoto også vil måtte underlegges tidsgrenser for sine spillere. Dette støtter vi helhjertet.

Forbud mot spill på kreditt
Spill med kreditt bør forbys. Spill med lånte penger er i åpenbar uoverensstemmelse med målet om ansvarlig spill og vern av sårbare spillere. Vi ser en sterk kobling mellom spillavhengighet og kjapp likviditet gjennom forbrukslån og kredittkort, noe som forsterker de sosiale problemene pengespill kan ha for den enkelte. Loven bør tydelig markere at dette ikke bør tillates av spilltilbydere.

Skyldkrav
Enerettsmodellen er godt kjent for alle som driver pengespill. Det er lite sannsynlig at aktører bryter denne regelen uten viten eller vilje. Derfor er det fornuftig å sette skyldkravet i loven til forsett eller grov uaktsomhet.

Strafferamme
Den gamle strafferammen har, som departementet skriver, liten preventiv effekt. Når vi vet at flertallet av aktørene som opererer ulovlig mot det norske markedet med all sannsynlighet bryter norsk regelverk med viten og vilje, og at omfanget av ulovlig spill har økt kraftig de siste årene, er det riktig og viktig å øke strafferammen, slik det er foreslått.

Midler til tiltak mot spillavhengighet
Befolkningsundersøkelsen fra Universitetet i Bergen (2020) viser at det er blitt flere spillavhengige i Norge. Det er derfor positivt at lovforslaget inneholder en minimumssats for avsetning til tiltak mot spillavhengighet, men vi ønsker oss en høyere sats. Minimumssatsen bør derfor settes til 0,5 prosent, tilsvarende den tidligere satsen, for å sikre mer ressurser til formålet. Forebygging av negative konsekvenser av pengespill er et hovedmål for norsk spillpolitikk, og dette må også følges opp med midler til forskning, forebyggingsinnsats, lavterskeltilbud og utvikling av behandlingstilbud.

Vi vil også utrykke støtte til følgende forslag i den nye loven:
- Videreføring av betalingsformidlingsforbudet.
- At det lovfestes at markedsføring av pengespill som har tillatelse begrenses til det som er nødvendig for å nå målene med den norske spillpolitikken.
- Ingen begrensninger på hvem som kan pålegges informasjonsplikt overfor Lotteritilsynet.
- Hjemmel for Lotteritilsynet til å ilegge overtredelsesgebyr til personer eller foretak dersom bestemmelser i loven brytes med forsett eller grovuaktsomhet.
- Forhåndsfastsatt tvangsmulkt i tilfeller hvor det har vært begått lovbrudd og der Lotteritilsynet har særlig grunn til å forvente nye lovbrudd.
- Et minimum av ansvarlighetstiltak i den enkelte spill-kategori fastsatt ved forskrift.