



## Spillavhengighet Norges høringsinnspill til ny lov om pengespill

Spillavhengighet Norge viser til Kulturdepartementets forslag til ny lov om pengespill, datert 29.06.20.

Deres referanse: 20/3673

Dato: 29.09.20

### Bakgrunn for innspillet

Spillavhengighet Norge er en frivillig interesseorganisasjon for spilleavhengige og pårørende. Organisasjonen svarer på denne høringen i kraft av ren brukererfaring og over 19 år med brukerarbeid. Som et lavterskeltilbud kommer vi tett på berørte av spillenes bakside. Vi representerer den gruppen som får livene sine ødelagt av spill, samtidig som de står for en stor del av inntjeningen hos både norske og utenlandske aktører.

Spillavhengighet Norge har fokus på at loven fremmer best mulig beskyttelse av berørte, i form av at loven skal bidra til å sikre tilgjengelig forebygging, hjelpetilbud og ettervern for spilleavhengige og pårørende.

Spillavhengighet Norge har siden 2015 hatt en kraftig økning i førstegangshenvendelser. Allerede i august 2020 passerte vi det totale antall førstegangshenvendelser for 2019. Dette samsvarer med resultater produsert i forskermiljøet.

En fersk befolkningsundersøkelse (2019) fra Universitetet i Bergen viser at spilleproblemer i Norge er økende. Fra 2015 til 2019 har antallet problemspillere/spilleavhengige økt fra 32 000 til 55 000 og personer med moderat problematisk spilleatferd økt fra 88 000 til 122 000.

Der forskningen viser at problemene øker i Norge, viser vår erfaringskompetanse at flere ønsker å benytte seg av tilbudene og søker hjelp for sine spilleproblemer. Det understreker et sterkt behov for at den kommende loven er godt forankret i grunnprinsippene den er bygget på.

Da særlig de følgende prinsippene:

- *Hensynet til å forebygge problematisk spilleatferd*
- *Hensynet til å forebygge økonomisk mislighold*

Spillavhengighet Norge ser på det følgende avsnittet som ufravikelig i lovens formål og i våre innspill:

*«Målet om at mest mulig av inntektene fra pengespill og lotterier skal gå til gode formål er et sekundært mål. Ansvarlighet er det viktigste målet i pengespillpolitikken og det viktigste målet med lovforslaget.»*



## Innledning

Spillavhengighet Norge er i forbindelse med innføring av ny lov om spillpolitikk invitert til å delta i høringen i forkant av politisk behandling av saken.

Spillavhengighet Norge vedtok på eget landsmøte i april 2020 et prosjekt, som har til hensikt å avveie dagens monopolordning opp mot en eventuell lisensordning for pengespill i Norge, sett i lys av problemstillingen spilleavhengighet. Saken skal opp til behandling på organisasjonens landsmøte i 2021.

Spillavhengighet Norge har til oppgave å ivareta mennesker med spilleproblemer og deres pårørende i tanken om å overvinne problemspilling og ta kontroll over egne liv. Vi skal også forebygge at flest mulig får spilleproblemer. Når vi avveier alternativene, ser vi som organisasjon både fordeler og ulemper i valg av modell. Vi vet i dag at av en omsetning hos Norsk Tipping på 5,5 milliarder i 2018, er det kun avsatt 15 millioner til forebygging av spilleproblemer.

Med den økningen vi som organisasjon i dag opplever og som en nylig befolkningsundersøkelse av universitetet i Bergen stadfester, er det grunn til å tilkjenne en stor grad av bekymring for problemstillingen spillavhengighet. Med en slik avgrensing i økonomiske bidrag i å ivareta baksiden av spillpolitikken, er det lite som vitner om en ansvarlig ivaretagelse og forebygging av problemspill i dagens monopolmodell. I valg av anbefalt pengespill-modell sett fra Spillavhengighet Norges synspunkt, vil ikke minst bidraget til å ivareta spilleavhengige og deres pårørende sitt behov være vesentlig.

Manglende tilstedeværelse av fokus på forebygging, behandling og ettervern er dessverre vanlig i saker om pengespill-politikk og valg av modell.

Med de utfordringene vi opplever, er det vanskelig for en organisasjon som Spillavhengighet Norge å gi en uforbeholden støtte til dagens enerettsmodell. Vi er svært usikre på hva som er riktig modell for regulering i fremtiden.

## Generelt om forslaget

Spillavhengighet Norge støtter at tre gjeldende lover samles i en pengespillov. Det er sikrere og enklere at alle aktører får ett lovverk å forholde seg til, med alle de byråkratiske forenklingene dette fører med seg. Det er særlig viktig at loven er tydelig, omfattende og at det som ikke er spesifisert i loven, omfattes av forskrifter.

Det er store og små aktører utenfor Norges grenser som vil ha en del av den norske kundemassen. En sterk og god lovgivning er det viktigste elementet i enhver modell, så lenge ansvarligheten er ivaretatt.



## Våre innspill:

### Sammenhengen mellom pengespill og gode formål:

Uansett hvilken aktør det er snakk om i enerettsmodellen, så vil Spillavhengighet Norge fortsette å jobbe for at pengespill ikke har en direkte tilknytning til gode formål. Tilknytningen skaper en etisk vanskelig debatt hver gang ansvarlighetstiltak skal diskuteres eller innføres. Ofte henger nye ansvarlighetstiltak sammen med tap av inntekt – i alle fall i starten. Dette fører til at de gode formålene stadig tvinges til å komme aggressive spill i forsvar, for å sikre eget inntektsgrunnlag. Det fører også til at frivilligheten, idretten, mfl., har gjort seg avhengig av inntekter fra spill for å kunne drive og for å kunne vokse.

### Enerettsmodellen – for mange aktører:

Spillavhengighet Norge opplever vesentlige svakheter med enerettsmodellen og antallet norske aktører som operer under dagens modell. Det er to store tilbydere i Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, flere nasjonale lotterier til veldedige formål og en stor mengde bingo-entreprenører. Med en mangel på systemer som kobler disse sammen og tilbyr felles ansvarlighetsverktøy og ansvarlighetsregelverk, så mener vi at ansvarligheten ovenfor sårbare spillere ikke er ivaretatt.

I tillegg har flere av disse aktørene et bredt tilbud av aggressive spill for å konkurrere med både norske og utenlandske konkurrenter. Spillavhengighet Norge ser likheter med perioden før de fysiske spilleautomatene ble tatt bort i 2007.

Stor tilgjengelighet, liten grad av regulering og ingen praktisk mulighet for selvekskludering. For spilleavhengige eller problemspillere er det viktig med muligheten for å stenge spill ute fra livet for å kunne starte en rehabiliteringsprosess med høyest mulig sjanse for å lykkes. De trenger også god regulering av spilltilbudet for å kunne nå grenser eller fanges opp av verktøyet for atferdsanalyse.

Slik det er i dag, så anser vi ansvarligheten ovenfor sårbare spillere for å være alt for lav og mengden aktører en hovedårsak, så lenge disse aktørene ikke er knyttet sammen i samme nettverk, men like regler for alle.

### Regulering av Norsk Tipping som selskap – kapittel 13:

Viser til 13.2.3. *Nærmere om de selskapsrettslige bestemmelsene og Fordeling av overskudd.*

Det er korrekt som departementet påpeker, at endring av fordeling til tiltak mot spilleavhengighet fra inntil 0,5% til minimum 0,3% gjør at fordelingen følger Norsk Tippings overskudd. Den foreslåtte endringen er et skritt i riktig retning og selve endringen støttes.

Likevel må vi påpeke at beløpene denne ordningen så langt har utgjort og fortsatt vil utgjøre, er skremmende små for et landsdekkende arbeid mot spilleavhengighet. Vi peker særlig på befolkningsundersøkelsen fra Universitetet i Bergen (2019), samt uttalelser fra aktører som oss, Hjelpelinjen og Blå Kors m.fl. Både forskermiljøet og vi med «fingeren på pulsen» til



daglig melder om økte spilleproblemer i samfunnet og behovet for flere ressurser, både økonomiske og menneskelige.

Endringen slik den blir i dag, med minimum kun 0,3% fra kun en av aktørene, vil ikke være i nærheten av nok til å dekke etterslepet på dette feltet.

## Forslag 1 – beregning av midler til tiltak mot spilleavhengighet:

- Lovteksten endres til minimum 1%. Dette ville i 2018 ha utgjort i overkant av 55 millioner.

Summen til overføring vil ikke være for stor, med tanke på at dette er landsdekkende tiltak mot spilleavhengighet og i Norge er de fleste tilbudene sentralisert i de største byene. Nye og eksisterende aktører vil ha rom for utvikling av nye og eksisterende tilbud.

*Og/eller*

- Alle aktører i enerettsmodellen må avse en prosentandel til tiltak mot spilleavhengighet.

Ettersom vi har for lite tallmateriale for hånden, har vi ikke et konkret forslag til prosentvis sats for overføringene. Vi presiserer at det fortsatt må være en minimum prosentandel. At andre aktører enn Norsk Tipping også bør avse en del av overskuddet til tiltak mot spilleavhengighet, er vi i Spillavhengighet Norge ikke i tvil om. Alle aktører i Norge er med på å utvikle spilleproblemer og flere bør være med på ansvarlighetstiltaket.

## Forslag 2 – justering basert på antall spilleavhengige:

- Det settes av ekstra midler basert på utviklingen av spilleproblemer i Norge. Her anbefaler Spillavhengighet Norge at det tas utgangspunkt i de regelmessige befolkningsundersøkelsene, med maksimalt 4 års mellomrom. Så snart resultatene foreligger, går representanter fra departementet, Lotteritilsynet og aktører for forebygging og behandling på spillfeltet sammen og utarbeider en plan for disponering av midlene. Forslaget forutsetter at det ligger en forutsigbar finansiering i bunn, men at de ekstra midlene kan benyttes ved økning eller særlig virkningsfulle tiltak.



Spillavhengighet Norge mener det ikke har vært avsatt nok midler til tiltak mot spilleavhengighet på flere år. Å støtte tiltakene mot spilleavhengighet med tilstrekkelige økonomiske midler, er i seg selv et stort ansvarlighetstiltak.

## Formidling av betalingstransaksjoner – Kapittel 8

Det trekkes frem i høringsnotatet at betalingsformidlingsforbudet har hatt god effekt. Spillavhengighet Norge erfarer at forbudet har svakheter på brukernivå. Det vil si at spilleavhengige i mange tilfeller enkelt har omgått forbudet og vi hører like ofte om at banker vegrer seg for å stanse transaksjoner.

For at forbudet skal ha enda større effekt for den brukergruppen vi representerer, må bankens oppgaver og ansvar tydeliggjøres. Spillavhengighet Norge støtter at betalingsformidlingsforbudet kommer i egen bestemmelse og gis en egen hjemmel.

## Markedsføring – Kapittel 10

Spillavhengighet Norge støtter at begrepet «markedsføring» tydeliggjøres og vi støtter tiltakene mot utenlandsk pengespillreklame.

Vi påpeker også at begrepet «nødvendig» fremstår som veldig diffust og gir rom for tolkning. Vi ønsker en ytterligere tydeliggjøring av begrepet.

Fra høringsnotatet:

*«Departementet foreslår å lovfeste utgangspunktet om at markedsføring av pengespill som har norsk tillatelse skal begrenses til det som er nødvendig for å informere om spilltilbudet og lede folks spillelyst inn mot ansvarlige spilltilbud. En slik bestemmelse vil etter departementets syn tydeliggjøre at kanaliseringshensynet er det sentrale utgangspunktet for markedsføring av pengespill, og gi et klart signal til både statlige og private pengespilltilbydere om hvilke prinsipper som skal være styrende for deres markedsføring.»*

Basert på organisasjonens erfaringer, så vet vi at markedsføringen rekrutterer og i mange tilfeller er hovedgrunnen til tilbakefall hos spilleavhengige. Markedsføring av «trygge» spill kan ha en vesentlig effekt på en spilleavhengig, da særlig markedsføring med store pengesummer, eller som på andre måter viser til en tidsbegrenset toppremie. Med dette mener vi en større premie på et pengespill med tidsfrist, eksempelvis Euro Jackpot. Markedsføring med høy intensjon om å kanalisere, er ikke i tråd med ansvarlig markedsføring.

Vi stiller spørsmål ved at hovedoppgaven til Norsk tipping er å beskytte sårbare grupper, og et argument for deres markedsføring er å lede spilleaktivitet bort fra de uregulerte aktørene. Kanalisering av spillere gjennom markedsføring kan ikke ansees som et hjelpetiltak.

### Uadressert reklame

Spillavhengighet Norge foreslår et forbud mot uadressert markedsføring til privatpersoners postkasse eller lignende. Tilbydere i enerettsmodellen får tilgang til markedsføring gjennom



sosiale medier og dette gjør at de når ut til mange. Spilleavhengige må få ha noen arenaer, der de kan være uten pengespillreklame. Spillavhengighet Norge mener det er urealistisk å nekte tilbyderne tilgang i sosiale medier, men å stoppe markedsføring i postkasser vil være gjennomførbart.

## **Pålegg om varslingsmelding eller blokkering på internett – Kapittel 20**

Spillavhengighet Norge er enig i departementets vurdering, der spillere som ønsker et ulovlig spilltilbud ikke lar seg stoppe av hverken DNS-varsling eller DNS-blokkering.

Avhengig av hensynet til personvern, så anser vi en IP-blokkering som det beste tiltaket her og dette er løsningen departementet bør sikte seg inn på. Med IP-blokkering kan et monopol kanskje fungere. Monopolet fungerer ikke slik det er i dag, med for mange utenlandske aktører som tar norske markedsandeler.

Hvis IP-blokkering ikke lar seg gjøre av hensyn til personvern-lovgivningen, mener vi en DNS-blokkering krever mer av brukeren enn en DNS-varsling og bør prioriteres.

## **Hvilke pengespill aktørene kan tilby – Kapittel 9 og Spesielle regler for enerettsaktørenes pengespilltilbud – Kapittel 16**

Vi vil trekke frem problemene ved at spilltyper er så like at de er vanskelig å kategorisere. Dette fører til at flere spill-kategorier ligner hverandre og flere tilbydere i enerettsmodellen tilbyr de samme spillene. For spilleavhengige og problemspillere er dette en utfordring, for det betyr at de har større tilgang på spill de har et problematisk forhold til og større tilgang generelt.

I Norge har vi ingen selvekskludering fra spill på tvers av aktørene i enerettsmodellen og dette er et stort problem. En spiller kan ha utestengt seg fra Belago hos Norsk Tipping, men vil fortsatt ha enkel tilgang på andre norske bingospill. Hvis den samme brukeren har stengt seg ute fra alle spill hos Norsk Tipping, så kan spilleren fortsatt eksponeres for reklame fra f.eks. Postkodelotteriet i postkasse og i sosiale medier.

Det er ikke hensiktsmessig eller ansvarlig at flere tilbydere tilbyr like spill eller like spill-kategorier. Spillavhengighet Norge mener spill-kategoriene må tydeliggjøres ytterligere og at det må tas grep mot for mange spill-kategorier som overlapper hverandre.

Det vises i høringsbrevet at «Bestemmelsen som foreslås, må forstås slik at den primært er ment å begrense spilltilbudet til andre aktører enn enerettsaktørene.» Vi mener dette også må gjelde enerettsaktørene. Det følger ansvarlighets-prinsippet at det også skal være så få tilbydere som mulig, også innenfor enerettsmodellen.

Vi minner her om at en spilleavhengig kan påvirkes av alle spill og alle spill-tilbydere, selv om det ikke er spill spilleren isolert sett har problemer med. Enerettsmodellen har ikke gode nok tiltak til å kunne ha dagens antall aktører eller flere, og fortsatt kunne si at ansvarligheten er god nok.



## ***Bingo***

I høringsnotatet trekkes databingo frem som et spill med høy andel problemspillere. Vi vil påpeke at også Norsk Tippings Belago er i samme kategori.

Det har i lang tid og spesielt nå under korona-pandemien, vært synlig at alle tilbydere av bingospill har behov for en større regulering enn det er i dag. Vi erfarer at det er langt mellom både ansvarlige tiltak og ansvarlig kultur. Problemspillere har store problemer med selvekskludering og det kan spilles vekk store beløp på kort tid.

Her er det et skrikende behov for bl.a. registreringsverktøy, tapsgrenser og et monitoreringsverktøy for å stanse skadelig spilleatferd. I dag er for mye ansvar lagt på ansatte, som skal balansere profitt til seg selv, overskuddsmottakere og ansvarlighet. Vi opplever at ansvarligheten kommer dårligst ut. Med så mange separate aktører, må et felles system på plass så snart som mulig.

Spillavhengighet Norge foreslår at departementet starter arbeidet med å legge all norsk bingo-virksomhet inn under Norsk Tipping.

## **Hva loven gjelder for – Kapittel 5**

Innspillet omhandler pengespillignende elementer i dataspill.

For Spillavhengighet Norge er det en selvfølge at pengespillignende elementer i dataspill trenger en regulering så raskt som mulig. Det er utvilsomt gjenkjennbare funksjoner fra de mest aggressive pengespillene, i flere dataspill. Det er også vår erfaring at dette fungerer som en rekrutteringskilde blant ungdom, som higer etter å skaffe seg spillekontoer så snart de er gamle nok. Det et dataspill har en så ukritisk tilnærming til disse pengespill-funksjonene, reduserer også barn og unges kritiske tankegang rundt pengespill. Spilleavhengige kan bekrefte at gledesrusen det oppnås fra slike loot-bokser er den samme som ved pengespill. Det betyr at spilleren blir sittende i timesvis for å oppnå noe.

Vi mener det er lovens plikt og i befolkningens interesse å regulere disse funksjonene.

Det er bekymringsverdig at de største dataspillselskapene baserer seg på inntekter fra mikrotransaksjoner, der forbrukeren kjøper et produkt som er teknisk likt mange pengespill.

Vi bruker her spill-giganten EA som eksempel. Fra artikkelen: «A major part of EA's microtransaction revenue comes from the Ultimate Team modes for EA's sports games, including FIFA, Madden, and NHL.»

<https://europeangaming.eu/portal/latest-news/2020/02/04/63407/ea-earns-nearly-1-billion-from-microtransactions-last-quarter/>

Spillmodusen «Ultimate Team» er populær blant unge brukere, men det legges opp til stor bruk av innskudd og hele kjøpsprosessen er som tatt ut av et nettkasino.

Spillavhengighet Norge er klar over at de overnevnte funksjonene ikke nødvendigvis faller inn under gevinstbegrepet, men vi påpeker at gevinstene i dataspillene oppleves om reelle



verdier for spilleren. I noen tilfeller kan gevinsten eller gjenstanden omsettes på et totalt uregulert, svart marked. Dette markedet erfarer vi at skremmende mange ungdommer har kjennskap til og kunnskap om.

Spillavhengighet Norge konkluderer med at pengespilllignende funksjoner i dataspill må reguleres i norsk lovgivning og per dags dato anser vi pengespilloven til å være mest egnet for denne reguleringen. Vi ber departementet se til de landene som allerede har en regulering på plass.

Spillavhengighet Norge støtter Forum for spilltrends innspill, som er referert til i høringen.

## **Norsk Rikstoto - tillatelse til å tilby pengespill på hest – Kapittel 15**

Spillavhengighet Norge støtter forslagene i kapittel 15. Selv om regjeringen bestemte i april 2020 at dagens ordning skal videreføres, ber vi departementet om rom for ny diskusjon rundt organisering av hestespill ved en senere anledning.

Spillavhengighet Norge har som standpunkt at vi ønsker hestespill inn under Norsk Tippings paraply på sikt, med den statlige kontrollen og de innarbeidede ansvarlighetstiltak som allerede er i bruk hos Norsk Tipping.

Vi gjentar også at Norsk Rikstoto, som en del av ansvarlighetsoppdraget, bør bidra med en prosentandel til tiltak mot spilleavhengighet, på lik linje med Norsk Tipping.

### *Norsk Rikstotos tilbud i fremtiden*

Departementet ber om innspill til hvilke typer pengespill Norsk Rikstoto skal få tilby. Spillavhengighet Norge ber om at dagens ordning videreføres. Det finnes allerede typer spill i Norsk Rikstotos portefølje med odds på hestespill i inn- og utland. Vi ser ikke behovet for en videre utvidelse av typer odss-spill. Vi støtter altså forslag nr 1, men at Norsk Tipping ikke skal få utvide sin produktportefølje med odds-spill på hest.

## **Tiltak for å sikre ansvarlige pengespill – Kapittel 11**

Fra høringsnotatet:

*«Norsk Tipping har også implementert egne ansvarlighetstiltak i form av en "Nei takk"-liste. Reglene innebærer at selskapet ikke kan tilby kommersielle eller økonomiske insentiver rettet mot enkeltspillere i form av registrerings- og reaktiveringsbonuser, VIP-nivå for utvalgte kundegrupper, insentiv basert på spilleaktivitet, automatisk spill (autoplay) eller direkte markedsføring mot spillere som har ekskludert seg, eller som har gul/rød status i Playscan. Norsk Tipping pålegger også sine kommisjonærer egne ansvarlighetstiltak i kommisjonæravtalen, og gjennom sikkerhetsinstruksjonen for kommisjonærer og lokalinnhavere. Her følger det blant annet at det er forbudt å tilby spill på kreditt, noe som også framgår av Norsk Tippings spilleregler.»*





Tiltakene nevnt i dette avsnittet bør forankres i lov eller forskrift og være for alle aktører. Herunder vil Spillavhengighet Norge støtte en lovregulering av et forbud mot spill på kreditt. Innskudd til pengespill med lånte penger er i økning. At kredittkort kan benyttes hos utenlandske betalingstjenester er med på å påvirke brukerens syn på om det er lovlig i Norge også. En forankring i loven vil måtte være tydelig både for spilltilbyder, finansinstitusjon og forbruker.

### *Mentor og andre verktøy*

I samme kapittel nevnes verktøyet Mentor, som er tatt i bruk av Norsk Rikstoto. På sikt vil det være fornuftig at spillere på tvers av aktører vurderes gjennom de samme kriteriene og det samme verktøyet. At en spiller kan vurderes forskjellig fra aktør til aktør er et problem. Mangel på et felles system, gjør også at spillere lett kan selvekskludere seg hos en aktør og spille uhindret hos en annen, på grunn av separate ansvarlighetstiltak. Selv om verktøyet Mentor nevnes her, betyr ikke det at vi mener Mentor er best egnet til å være et felles analyseverktøy på tvers av aktørene.

### **Pengespill som kan tilbys av andre enn enerettsaktørene – Kapittel 17**

Politiske partier skal ikke kunne drive, eller på annen måte tilknyttes, lotterivirksomhet med hensikt å drifte partiets virksomhet. Dette inkluderer også all annen pengespillvirksomhet. Politiske partier skal upartisk fremme meninger om et lovverk som holder ansvarlighet høyest. Da skal det ikke være mulig at partiets meninger kan gjenspeiles i risikoen for tapte inntekter ved lovendringer eller ansvarlighetstiltak.

### *Andre lotterier*

Vi påpeker at selv om spillene som tilbys, isolert sett slår ut som lav-risikospill, så bidrar mengden tilgjengelige spill til at den totale ansvarligheten svekkes. Igjen bidrar det til et mangfold av aktører og spilltilbudene er ikke vesentlig forskjellig fra det Norsk Tipping tilbyr. Tillatelser til nye spilltilbydere bør reduseres i fremtiden. Dette særlig etter at en av tilbyderne av lotteri til humanitært eller samfunnsnyttig formål, stadig nevnes som problematisk hos spilleavhengige. Spillavhengighet Norge har tatt direkte kontakt med aktøren, men endringer har ikke vært mulig og ansvaret faller helt på den spilleavhengige.

Andre lotterier bør bidra med en prosentandel til tiltak mot spilleavhengighet. Andre lotterier er stort sett ansett som spilltyper med lav andel problemspillere. Vi vil påpeke at disse lotteriene er med på å rekruttere spillere og skape tilbakefall for spilleavhengige med sin tilstedeværelse og markedsføring.

### **Håndheving og straff – Kapittel 19**

*Se 19.4.2. Departementets vurdering*

Spillavhengighet ber om strenge sanksjoner eller tilbaketrekning av tillatelse ved grove brudd på reglene om markedsføring av spill mot sårbare spillere.



På vegne av styret i Spillavhengighet Norge

Magnus Pedersen  
Politisk Rådgiver

Strandveien 26  
9060 Lyngseidet

[www.spillavhengighet.no](http://www.spillavhengighet.no)

Telefon 952 30 375  
E-post: [post@spillavhengighet.no](mailto:post@spillavhengighet.no)

Org. Nr 986 595 805

Faktura adresse  
Proplan Services  
Dronningensgate 12  
9012 Kristiansand