



Arkivnr: 2014/22282-119

Saksbehandlar: Bjørg Larsen

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for Kultur-, Idrett- og Regional utvikling		11.11.2015

Høyringsvar - utgreiing av konsekvensar ved ei mogeleg lisensordning for pengespel

Samandrag

Kulturdepartementet har sendt på høyring to utredningar som handlar om konsekvensane av ei eventuell lisensordning for pengespel i Noreg. Fylkeskommunane er mellom høyringsinstansane. Utgangspunktet for utgreiingane er dei utfordringane som følgjer med utanlandske, uregulerte operatørar sin ekspansjon i den norske marknaden for nettbaserte spel og lotteri.

Eit spørsmål er om ein – i staden for gjeldande spelmonopol - skal gje legal opning for andre aktørar i den norske marknaden, eventuelt på kva premissar, gjennom ei lisensordning. Då bør ein stille krav om gjennomgripande ansvarlegheitstiltak. Det økonomiske overskotet frå spelmonopolet utgjer eit viktig inntektsgrunnlag for norske frivillige organisasjonar og bidreg til å finansiere offentlege og private tiltak innan idrett, friluftsliv og kultur. Det kan vere ei utfordring å beskytte denne inntektskjelda under eit lisensregime, sjølv om overføringane av «spelemidlar» til slike formål ikkje er i strid med EØS-avtalen.

Under avsnitt 10 drøftar fylkesrådmannen nokre av dei problemstillingane som vert reist i utgreiingane, og dei konkrete spørsmåla som departementet ønskjer svar på. Fylkesrådmannen meiner at det er gode grunnar til å halde på hovudtrekka i ordninga med spelmonopol i norsk lovgjeving, slik det går fram av underpunkt 10.1. Den vidare framstillinga under punkt 10 gjeld departementet sitt konkrete formulerte spørsmål og er såleis «frikopla» frå konklusjonen under punkt 10.1. Her vert begge hovudalternativa drøfta, ei spelmonopolordning og ei lisensordning, så langt det følgjer av spørsmåla.

Forslag til vedtak

Utval for Kultur-, Idrett- og Regional utvikling slutter seg til fylkesrådmannen sine kommentarar under punkt 10, inklusive underpunkter, i saksutgreiinga. Det som går fram av punkt 10 er såleis å sjå som høyringsuttalen.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Anna Elisa Tryti
fylkesdirektør kultur og idrett

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 19.10.2015

1. Innleiing

Kulturdepartementet har sendt på høyring to utgreiingar som handlar om konsekvensane av ei eventuell lisensordning for pengespel i Noreg. Høyringsfristen er 1. desember 2015. Bakgrunnen for høyringa ligg i «Sundvolden-erklæringa», der det mellom anna heiter at: *"Regjeringen vil utrede spørsmålet om lisensordning for utenlandske spillselskaper for å se om det er mulig å kombinere sosialpolitiske hensyn og økte totale inntekter til frivilligheten innenfor EØS-avtalens rammer"*.

Utgangspunktet for dei to utgreiingane er utfordringane som følgjer med ekspansjonen av utanlandske operatørane i den norske marknaden for nettbaserte spel og lotteri. Desse selskapa opererer uavhengig av norske lovverk for spel og lotteri og for marknadsføring. Internett har såleis endra premissane for det norske spel- og lotterimonopolet, slik det har fungert i fleire tiår.

Eit spørsmål er om ein skal gje ei legal opning for andre aktørar i den norske marknaden, eventuelt på kva premissar, gjennom ei lisensordning. Noreg må vurdere gjeldande regime for å fange opp problemspelarar. Det same gjeld for marknadsføring av spel, som i høg grad skjer utanfor handlingsrommet til norske myndigheiter, mellom anna i norskspråklege TV-sendingar frå utlandet. Ei anna problemstilling gjeld finansieringsordninga for det frivillige organisasjonslivet samt kultur og idrett. Dette er sektorar som er tungt basert på inntekter frå spelmonopolet. Fylkeskommunen har ei viktig rolle ved forvaltning av «spelemidlar» til bestemte føremål og har difor sin særlege innfallsvinkel til dette temaet.

Dei fleste europeiske land har særreigne regime for å motverke uheldige verknader av spel og lotteri, og dels har dei regimer for fordeling og bruk av overskot frå slik verksemd. Dei siste åra er regima blitt utfordra over alt. Nokre land har allereie endra lovgjevinga si nokså grunnleggjande. Danmark avskaffa i 2012 spelmonopolet til fordel for eit lisenssystem som er tufta på konkrete vilkår om ansvarlegheit for operatørane saman med lisensavgifter til det offentlege.

Den eine utgreiinga som er gjenstand for høyring omhandlar «økonomiske konsekvensar av en mulig lisensordning for pengespill». Den består av to rapportar og er utarbeida av Rambøll Management Consulting (heretter kalla «Rambøll»). Den andre utgreiinga som og inneheld to rapportar, er utarbeid av Lotteritilsynet. Den har som tema «sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet».

Departementet ønsker tilbakemelding på innhald i utgreiingane med svar på nokre konkrete spørsmål.

2. Utgangspunkt for Lovgjevinga

Å delta i pengespel og lotteri ligg innafor det enkelte mennesket sin alminnelege handlefridom etter lovgjeving i Noreg som i andre europeiske land. Eitkvart pengespel og lotteri har til formål å skape eit økonomisk overskot for arrangøren og vil derfor normalt gi eit økonomisk tap for spelarane, sett under eitt og over ei viss tid. Deltaking i spel og lotteri kan likevel ha ein underholdningsverdi for mange, som er meir eller mindre uavhengig av det økonomiske utbyttet.

I Noreg har det like fullt vore sett på som ei samfunnsoppgåve å beskytte den enkelte spelar for dei mest dramatiske utslag av den økonomiske risiko som ligg i pengespel og lotteri. Denne vurderinga ligg til grunn for lovgjevinga, som såleis legg tunge avgrensingar på slik verksemd.

Økonomiske og sosiale problem knytt til pengespel og lotteri har framleis eit stort omfang i Noreg, sjølv om tendensen har vore synkande dei siste 10 åra. I 2013 fanst det såleis 22 000 «problemspelarar» her i landet, ifølgje ei undersøking utført av ein gruppe forskarar ved Universitetet i Bergen (jfr. side 24 i hovudrapporten frå Lotteritilsynet).

3. Den norske reguleringsmodellen

Den reguleringsmodellen som er praktisert i Noreg, og som har heimel i pengespelloven (LOV-1992-08-28-103) og lotteriloven (LOV-1995-02-24-11), legg plikter på operatørane av pengespel og lotteri i marknaden; plikter som er sanksjonerte gjennom straff og på anna måte. Det er likevel ingen reglar som avgrensar kva ein kan gjere som spelar. Dei sist nemnte er berre gjenstand for «mjuke» påverknadstiltak av typen informasjon og rettleiing, som dels er effektuert av offentlege mynde, dels av operatørane sjølve. Vidare er det etablert behandlingstilbod retta mot spelavhengige.

Pengespellova gir grunnlaget for det såkalla «spelmonopolet». I dag har produkta til Norsk Tipping den største andelen av den norske, regulerte marknaden. Norsk Tipping har einereitt på å tilby dei største pengespela, samt dei spela som har den høgaste risiko for at spelarar kan utvikle uheldig åttferd. Norsk Rikstoto har einereitt på å tilby hestespel. Lotterilova gir vidare heimel for monopol til Norsk Tipping på lotteri i større målestokk.

Politikken for å fremje ansvarleg marknadsåttferd, er i stor utstrekning blitt gjennomført i kraft av staten sin posisjon som eigar av spelmonopol-bedriftene. Rambøll refererer i si utgreiing frå staten si eigarskildring om Norsk Tipping for 2013, som inneheld denne opprekninga av pilarar i rammeverket for selskapet:

- Obligatorisk grensesetting
- Individuell analyse av spelemønster
- God og relevant informasjon
- Bevisst varsam bruk av salsutløysande verkemiddel

I samband med det siste punktet bør vidare, som i Rambøll si utredning, nemnast Norsk Tipping si «Neitakk»-liste. Av denne går det fram at Norsk Tipping ikkje nyttar velkomstbonusar, VIP-program, såkalla «free-spins» eller «autoplay» eller oppsøkjande verksemd mot sårbare grupper.

4. Spelmonopolet sitt forhold til EØS-retten

Regelverket for pengespel er ikkje harmonisert i EØS eller i EU, og det er difor opp til den enkelte stat å bestemme korleis dei skal regulere marknaden. Pengespel fell likevel inn under EØS-avtalen sine reglar om fri rørsle av tenester og om fri etableringsrett. Avgrensingar i høve å tilby slike produkt må difor grunnjevast i ålmenne omsyn. Dei må og vere nødvendige for, og egna til, å oppnå føremålet slik det følgjer av EØS-avtalen sin artikkel 31 og artikkel 36.

Norsk Tipping sin einereitt på å tilby pengespel er ein restriksjon på rørsle av tenester og på etableringsretten. EFTA-domstolen har likevel vurdert den norske modellen som i tråd med EØS-avtalen. Dei viktigaste grunngevingane for modellen er at;

- den kan førebygge problematisk speleåttferd
- den kan førebygge økonomiske misleghald
- den kan avgrense høve for fortjeneste på spel for dei private aktørane.

Det økonomiske overskotet frå spelmonopolet utgjer, som nemnt, eit viktig inntektsgrunnlag for norske frivillige organisasjonar og bidreg også til å finansiere offentlege og private tiltak innanfor idrett, friluftsliv og kultur. I den norske, politiske diskursen er dette gangbare argument for ordninga. Slike verknader kan likevel ikkje i seg sjølv grunnjeve restriksjonar i den frie rørsla av tenester eller etableringsretten etter EØS-retten. At ordninga fungerer slik, utgjer likevel heller ikkje noko rettsleg hinder.

5. Spelmonopolet si tyding for det frivillige organisasjonslivet, kultur og idrett

Det totale overskotet frå Norsk Tipping var 3 946 millionar kroner i 2013, inkludert den såkalla «grasrottdelen», som går direkte til lokale tiltak innanfor idrett og kultur. I tillegg kom overskotet frå Norsk Rikstoto, bingoverksemd, foreiningsbingo og foreiningslotterier.

I 2014 var den samla utdelinga av «spelemidlar» - frå overskotet som ble opptent i 2013 - på 3 321 millionar kroner. 494 millionar kroner gjekk til kulturføremål, 1 860 millionar kroner til idrett/ friluftsliv og 598 millionar kroner til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar som ikkje er knytt til Noregs idrettsforbund og olympiske og para-olympiske komité. Midlane blir fordelt etter den såkalla «tippenøkkelen». Endringa som blei vedteke av Stortinget i 2014 inneber ei tydeleg forskyving til gunst for idrett/friluftsliv. Frå og med 2015 blir denne sektoren tilgodesett med 64 %, medan 18 % går til kultur og 18 % humanitære og samfunnsnyttige organisasjonar.

Skulle spelemidlane falle vekk, vil konsekvensane bli dramatiske for desse sektorane.

Spelemidlane utgjer størstedelen av dei statlege tilskota og omlag 10 % av den samla pengestrømmen inn i norsk idrett. For Noregs idrettsforbund sentralt er andelen oppe i heile 25 %. Frå kultursektoren bør nemnast at «Den kulturelle skolesekken» langt på veg blir finansiert gjennom «spelemidlar». Dessutan kjem vesentlege bidrag til bygging av kulturarenaer frå denne kjelda, sjølv om bidraga er blitt vesentleg redusert dei siste åra. Alle dei ti største humanitære organisasjonane i Noreg får sine mest vesentlege inntekter frå spelemidlane.

6. Fylkeskommunen si rolle i forvaltninga av «spelemidlar»

Fylkeskommunane forvaltar ei tilskotsordning for bygging og rehabilitering av anlegg for idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet samt anlegg for eigenorganisert aktivitet (nærmiljøanlegg). Både kommunar og frivillige organisasjonar innanfor idrett og friluftsliv, samt velforeiningar kan søke om bidrag.

Denne ordninga er i sin heilskap finansiert gjennom midlar frå overskotet til Norsk Tipping. Pengane vert fordelt av Kulturdepartementet på grunnlag av faste kriterier. 97 millionar kroner går i 2015 til Hordaland, eit beløp som har auka dei siste åra. Ein kan gå ut frå at spelemidlane som går til idrettsanlegg i Hordaland i gjennomsnitt dekkjer omtrent 25 % av byggekostnadene. «Spelemidlane» utløyser såleis midlar og frå andre kjelder. Den negative effekten, dersom tilskotet frå «spelemidlane» skulle falle vekk, vil såleis vere meir dramatisk enn det tilskotet sin storleik åleine skulle tilsei.

Dei største og mest kostbare anlegga i Hordaland er dessutan bygd av kommunane, som stiller anlegga til rådvelde for lokale lag og foreiningar. Difor er aktiviteten til lag og foreiningar svært avhengig av at kommunane får finansiert sine byggeprosjekt.

Fylkeskommunane forvaltar også spelemidlar til kulturformål. Frå denne kjelda kjem det vesentlege beløp til «Den kulturelle skolesekken» i Hordaland, i eit spleiselag kor fylkeskommunen bidrar med andre budsjettmidlar. Dessutan fordeler fylkeskommunane spelemidlar til oppføring og restaurering av bygg til kulturformål.

7. Den norske pengespel-marknaden

Lotteritilsynet anslår den norske pengespel-marknaden i 2014 til 10,5 milliardar kroner. Talet er noko usikkert. Vanskane knytt til utrekninga av den uregulerte delen av marknaden. Her finn vi utanlandske operatørar som ikkje har løyve frå norske myndigheter til å tilby spela sine i Noreg. Lotteritilsynet har likevel teke utgangspunkt i Danmark, som i 2012 etablerte lisensordning som etter kvart har absorbert store delar av den uregulerte marknaden. Dei danske erfaringane gir grunnlag for å berekne den uregulerte spelomsetninga i Noreg til omtrent 1,2 milliardar kroner i 2014. Departementet har, ifølgje høyringsnotatet, størst tiltru til dette anslaget. Det finnst likevel også andre estimat, slik utgreiingane frå Rambøll og Lotteritilsynet viser. Alle er uansett einige om at den uregulerte delen av marknaden er i vekst.

8. Marknadsføring frå utanlandske aktørar

Alle lotterier og pengespel som har løyve i Noreg kan også marknadsførast her i landet, gitt at ein held seg innanfor marknadsføringsloven. Det er forbode for andre aktørar å marknadsføre seg.

I 2014 fastsette Kulturdepartementet nye retningslinjer for marknadsføring frå Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Retningslinjene skal motverke uheldig speleåtfærd. Dei avgjer at ingen kan marknadsføre seg mot personar som er ekskludert frå å spele. Vidare må operatøren informere om kor lite truleg det er å vinne i dei enkelte spel. Marknadsføringa må ikkje gje inntrykk av at pengespel kan løyse finansielle problem for enkeltmennesket.

Det vert ført offentleg tilsyn med dei lovlege operatørane si marknadsføring. Lotteritilsynet føl opp pengespelreguleringa, medan Forbrukerombudet tek seg av marknadsføringslova.

Trass i marknadsføringsforbode ser vi dagleg reklame for utanlandske pengespelselskap på norske TV-skjermar. Norske myndigheiter har problem med å stoppe dette, då TV-reklame er regulert av EU sitt såkalla «AMT-direktiv». Her er det bestemt at regelverket i avsenderlandet avgjer kva slags reklame som kan kringkastast. Dette betyr at kanalar som er etablert i utlandet og sender derfrå, er underlagt reklamereglane i avsenderlandet. Dei fleste tv-kanalar som sender på norsk frå utlandet er i Storbritannia. Då gjeld altså britiske marknadsføringsregler.

Norske mynder har til no ikkje lukkast med å tette dette holet i regelverket. I AMT-direktivet er det lagt opp til at ein stat kan leggje ned forbod mot tv-sendingar frå ein anna stat etter å ha fulgt visse prosedyrar. Medietilsynet har nyleg fått i oppdrag frå Kulturdepartementet å ta dei nødvendige, førebunde steg ovanfor Storbritannia.

9. Konklusjonane frå Rambøll og Lotteritilsynet

9.1. Rambøll si utgreiing

Utgreiinga frå Rambøll drøfter fleire moglege variantar av ei lisensordning.

Norsk pengespelregulering er basert på eit ansvarlegheitsprinsipp, noko som inneber at operatørane gjennomfører ulike former for regulering av spelarane si åtferd. Slikt vil gjerne gå utover spela sin attraktivitet og dermed verke på operatøren si inntening, særleg i eit landskap der konkurrentane de facto kan velje å stå utanfor heile regimet. Rambøll ser det som mogeleg å innføre ansvarlegheitstiltak under ei eventuell lisensordning, men meiner at norske myndigheiter kan gje opp å etablere eit regime som liknar det vi i dag har for Norsk Tipping. Rambøll si grunngjeving er at dei store utanlandske speloperatørane i så fall ikkje vil finne det attraktivt nok å søke lisens i Noreg. Danmark har likevel utforma eit knippe ansvarlegheitstiltak som har vist seg å bli akseptert.

Rambøll antar at ei lisensordning som er avgrensa til sportsspel og «online»-kasinospel vil gje ein uforandra inntektsstrøm til det norske samfunnet gjennom skattar og overskot. Rambøll viser her til erfaringane med den danske ordninga, som er avgrensa på same måte. Dersom Noreg også inkluderer lotteri i lisensordninga - altså går lenger enn danskane - vil resultatet måtte bli ein betydeleg inntektssvikt.

Inntektene til det norske samfunn og til dei frivillige organisasjonane heng saman i Rambøll sine scenarior. Rambøll ser for seg at organisasjonane sin tilgang til «spelemidlar» frå utanlandske spelselskap under eit lisensregime, avheng av at dei får tilgang til skatteinntektene via løyvingar over statsbudsjettet.

Fylkesrådmannen vil understreke at Rambøll sine prognoser trer fram som usikre. Internett-teknologien, medrekna produkta som dei tilbyr i spelmarknaden, utviklar seg raskt og i baner som kan vere vanskeleg å sjå på førehand. Storleiken på den uregulerte marknaden i Noreg er likevel, som nemnt, ikkje mogeleg å angi særleg eksakt.

9.2 Lotteritilsynet si utgreiing

Utgreiinga frå Lotteritilsynet samanliknar konsekvensane av fleire måtar å regulere den norske pengespelmarknaden på:

1. Dagens modell, der Norsk Tipping har eineretten til å tilby pengespel i Noreg.
2. Ein marknad som svarar til den danske lisensbaserte pengespelmarknaden.
3. Den danske lisensmodellen, men med strengare krav til ansvarlegheit rundt spela.

Lotteritilsynet trekker desse hovudkonklusjonane på den sosialpolitiske sida:

- Dagens einerettsmodell vil vere det beste alternativet dersom norske myndigheiter lukkast i å stenge uregulerte operatørar ute frå den norske pengespelmarknaden.
- Dersom myndigheitene ikkje lukkast med å stenge uregulerte operatørar ute, vil ein lisensmodell gi myndigheitene kontroll med pengespeltilbodet til eit vesentleg fleirtall av spelarane, og fleire enn i dag.
- Legg ein til grunn at den lisensierte marknaden inneheld gjennomgripande ansvarlegheitstiltak på tvers av operatørar og at desse ansvarleggjer både spelselskap og spelarar, kan eit lisenssystem gi færre negative konsekvensar enn einerettsmodellen.

Lotteritilsynet ser få kriminalpolitiske motførestillingar ved ei lisensordning. Dei påpeker som hovudkonklusjonar at:

- Ein lisensstyrt pengespelmarknad i Noreg vil ha minimal effekt på omfanget av økonomisk kriminalitet.
- Utdringane ved at mange lisensierte selskap opererer frå utlandet kan løysast med eit sterkt tilsyn og god regulering tilpassa ein ny marknad.

10. Fylkesrådmannen si tilråding

10.1 Hovudspørsmålet: Dagens spelmonopol eller ei lisensordning?

Fylkesrådmannen meiner at førekomsten av problematisk spelåttferd bør vere eit viktig parameter ved vurderinga av det grunnleggjande spørsmålet:

Skal Noreg fortsette med ei spelmonopolordning eller gå over til eit lisenssystem i ei eller anna utforming? Her er utviklinga i dei seinare år av interesse. Hovudrapporten frå Lotteritilsynet indikerer at førekomsten av problemspel har vore uendra i perioden 2008 – 2014, sett under eitt, og er tilsynelatande synkende frå 2011. Haldepunktet er innsamla data frå «Hjelpelinja for spelavhengige», som har kartlagt tal på førespurnadar om pengespelproblem. I disse åra er marknadsføringa frå speloperatørar på internett blitt meir omfattande og produkta meir mangfaldige. Dette fører truleg til at det vert meir spel, og at fleire deltek. Dei data om problematisk spelåttferd som går fram av Lotteritilsynet sin rapport tilseier likevel ikkje at Noreg har eit påtrengande behov for å endre system.

Førekomsten av problemspel i absolutte tal er ikkje berre ein funksjon av typen ansvarlegheitsregime, men også av det totale omfanget av spelaktivitet. Det er nærliggande å gå ut frå at når tal på legale aktørar tiltek, slik føresetnaden må vere i eit lisenssystem, vil også operatørane sin samla marknadsføringsinnsats auke. Marknadsføring vil såleis tre fram som meir nødvendig i ein marknad med mange konkurrerende aktørar enn i ein marknad med mindre eller utan konkurranse. Gitt dette, må ein også tru at den totale marknaden vil vekse om det vert opna for meir konkurranse, sidan folk sin tilbøyelegheit til å spele er påverka av kor mykje marknadsføring dei vert utsette for. Difor vil omfanget av problemspel auke, under elles konstante føresetnadar. Her har dei såleis endå eit argument for å behalde spelmonopol-ordninga.

Studien frå Universitet i Bergen (sjå punkt 2) fortel også at omfanget av problem knytt til pengespel i Noreg er lågare enn gjennomsnittet frå internasjonale befolkningsundersøkingar. Dette kan tyde på at den norske monopol-modellen fungerer gunstig i så måte.

Ein kan også vurdere val av modell i kombinasjonen av eit mål om færrast moglege problemspelarar og ønsket om å sikre størst moglege inntekter til «gode føremål» som i dag er tilgodesett gjennom fordelinga av overskotet. Ein monopolsituasjon vil typisk kjenneteiknast ved at ein marknadsaktør kan forvente seg større overskot i del av omsetninga enn det ein marknadsaktør i ein situasjon med konkurranse har høve for. Dette tilseier at ein må ha større totalomsetning i marknaden i ein situasjon med konkurranse enn i ein situasjon med ein monopolist for å ha same kronebeløp i totalt overskot hjå marknadsaktørar. Fordi ein trur at talet på problemspelarar må ha direkte samanheng med totalomsetninga i marknaden, kan ein slutte at ein monopolsituasjon gir færrast problemspelarar, gitt at overskotet er likt. Dermed er ei ordning med spelmonopol den som best sikrar kombinasjonen av dei to ønskja. Ein vil truleg aldri oppnå ein marknadssituasjon heilt utan ulovlege aktørar, altså eit «fullkomen» monopol. Kor langt ein klarar å demme opp for lekkasjen i marknaden, har såleis tyding for kor godt resonnementet treffer i praksis.

Til dette kjem likevel at ei lisensordning føreset å omfatte kommersielle aktørar med eit krav til avkastning som skal gå til eigarane. Dermed vil ein ved å oppretthalde nivået på det overskot som er til deling på dagens «gode formål», i praksis måtte føresette endå større totalomsetning enn i ein situasjon utan krav om avkastning til eigarane. Ein kan vidare ta med at konkurranse i seg sjølv fører til kostnader som må dekkjast før det er tale om noko overskot i det heile teke. Marknadsføring, som det blir meir av med meir konkurranse (jfr. ovanfor), kostar sjølvstøtt pengar. Til dette kjem utgifter det offentlege har til tilsyn, som vil auke i ein slik situasjon, slik Rambøll påpeikar. Også desse utgiftene må finansierast gjennom staten sine inntekter frå spel.

Fylkesrådmannen vil dessutan vise til analyser som er gjort av Norges idrettsforbund («Rapport om pengespill og lotterier i Norge» frå februar 2015). Her finst ytterlegare argument for at ein overgang til eit lisenssystem vil generere meir problemspel og mindre overskot til gode formål, både i absolutte tall og per omsett krone i marknaden.

I høringsnotatet har departementet formulert ein del konkrete spørsmål til høringsinstansane. I framstillinga nedanfor vil fylkesrådmannen svare på kvart enkelt spørsmål – og nokre under eitt.

10.2 Departementet sine spørsmål 1, 2 og 4 om ansvarlegheit og reguleringsmodell

- «Hvilket nivå av ansvarlighet vurderer høringsinstansene at man bør ta sikte mot i ein framtidig norsk pengespillmodell?
- Hvilket beskyttelsesnivå anser høringsinstansene at vil være mulig å etablere under ein lisensmodell?
- Ved en videreføring av enerettsmodellen som reguleringsmodell, hvilke tiltak mener høringsinstansene bør gjennomføres for å sikre at nivået på spilleproblemer fortsatt holdes lavt, og at Norsk Tipping lykkes i å kanalisere spillere til regulerte spel?»

Fylkesrådmannen meiner at det i utgangspunktet er ønskeleg å behalde det ansvarlegheitsregime som i dag blir praktisert av Norsk Tipping og andre legale aktørar i marknaden, uansett om spelmonopolordninga skal behaldast eller om det vert innført eit lisenssystem i ein eller anna form. Drøftinga nedanfor tek utgangspunkt i kvart av dei to hovudalternativa.

a) Føresetning: Spelmonopolet held fram

Kva for effekt vil eit ansvarlegheitsregime kunne ha på åtferd til spelarar i marknaden, sett under eitt, dersom spelmonopolet held fram? Dette leiår oss vidare til eit spørsmål om kor langt myndigheitene er villige til - og i stand til - å motarbeide dei illegale marknadsaktørane og avgrense deira posisjon i marknaden.

Ein må då vurdere kva høve som finnast for å overvake og blokkere aktørane sine nettsider og innsnevve deira marknadsførings- og betalingskanalar, teknologisk og rettsleg. Dette høve kan sjølv sagt tenkast å bli større så langt det vert utvikla adekvat teknologi.

Ein må også vurdere kva for sanksjoner myndigheitene skal ta i bruk mot ulovleg åtferd, og om ein vil kriminalisere den som spelar hjå ein ulovleg operatør, slik det er gjort i enkelte europeiske land. Jo meir ein sanksjonerer negativt, gjennom straff og på anna måte, og jo strengare sanksjonane er, jo meir vil sanksjonane styre åtferda hjå operatørane og spelarane. Den sjølv sagte føresetnad er også at sanksjonane handhevast, slik at dei trer fram som reelle for den som vert omfatta av forbodet. Operatørane er gjerne i utlandet, og ein må følgjeleg satse på eit samarbeid mellom norske og utanlandske myndigheiter for å kunne bruke tvang mot dei. Spelarar, som er i Noreg, er likevel meir tilgjengelege for handheving og sanksjonar frå norske myndigheiter.

Det bør og nemnast: At det blir ulovleg å spele hos ulisensierte operatørar, kan i seg sjølv ha ein signaleffekt overfor spelarar. Mange vil uansett ønske å holde seg unna straffbare forhold.

Bruk av straff og anna tvang har sjølv sagt og andre og prinsipielle sider. Ein må vurdere kor langt samfunnet skal gå i å kriminalisere og i å utmåle straff. Dette gjeld på den eine sida reaksjonen sin forholdsmessigheit og rimelegheit overfor den enkelte, og på den andre sida dei økonomiske kostnadene for samfunnet ved å bruke straff.

b) Føresetnad: eit lisens-system blir innført

Det er ikkje grunn til å tru at Norsk Tipping og andre statseigde bedrifter skal vere i stand til å praktisere strengare ansvarlegheitstiltak enn sine konkurrentar dersom det blir innført eit lisenssystem. I så fall vil dei neppe unngå å tape marknadsandelar. Dermed vil det vere vanskeleg å basere ansvarlegheitstiltak på eigarstyring, slik som under dagens monopolordning. Ansvarsregimet må såleis baserast heilt på lovheimla reglar, som gjeld alle aktørar, og vilkår for å oppnå lisens.

Rambøll ser det likevel ikkje som realistisk å fortsette med dagens ansvarlegheitsregime under eit lisenssystem under føresetnad at ein ønskjer å få inn dei store internettaktørane som lisenshavarar. Rambøll synast å bygge sin konklusjon på intervju som er føreteke med talspersonar for bransjen og for enkelte store operatørar.

Fylkesrådmannen er ikkje overtydd av Rambøll sin argumentasjon. Eit forhold er at dei nemnde talspersonane sjølv må oppfattast som aktørar i det politiske spelet om rammeføresetnadane for bransjen og kan la sine uttalar verte farga av interessene til sine arbeids- og oppdragsgjeverar. Det avgrensar deira truverde som kjelde.

Rambøll synes ikkje å ha vurdert den samla effekten av eit meir omfattande sanksjonssystem, medrekna straffesanksjonering av spelarar hjå ulisensierte operatørar, i kombinasjon med ei lisensordning. Om det blit innført effektive tiltak retta mot spelarar hjå ulisensierte operatørar generelt, vil attraktiviteten til ei lisensordning truleg bli større, uavhengig av kva for ansvarlegheitsregime som er inkludert i ordninga.

I alminnelegheit er det grunn til å tru at operatørane vil vere villige til å ofre meir for å få legal tilgang til marknaden jo betre «råd» den jamne konsument har. Noreg kjem truleg betre ut enn Danmark på skalaen for attraktivitet. Ein kan altså ikkje samanlikne Noreg og Danmark heilt ut. Dette betyr at Noreg truleg kan stille strengare vilkår for lisens, medrekna om både ansvarlegheitstiltak og bidrag til «gode formål», enn Danmark

10.3 Departementet sitt spørsmål 3 om frivillighetens inntekter

«Hvordan vurderer høringsinstansene at frivilligheten kan sikres inntekter frå pengespel under ei lisensordning, sammenlignet med dagens enerettsmodell hvor Norsk Tippings overskot går direkte til formålene?»

Ei lisensordning vil, ifølge Rambøll, kunne gje eit auka skatteproveny til den norske staten frå spel og lotteriverksemd, men mindre inntekter til Norsk Tipping. Summen frå dei to kjeldene vil totalt sett, likevel kunne bli noko større enn i dag, meiner Rambøll. Dette premiss kan tre fram som noko tvilsamt, slik Norges idrettsforbund påpeikar i sin rapport (sjå punkt 10.1).

Departementet skriv i høyringsnotatet at «...dette føresetter at alle skatteinntekter vidarefordelast til formåla, da disse inntektene ikkje vil være øyremerka formåla på same måte som Norsk Tippings overskot er». Ein kan sjå for seg at den samla potten ikkje vil ha det same vern mot politiske konjunkturendingar som i dag, og at midlane til idrett, kultur og frivillig verksemd med det kan reduserast på lengre sikt.

På den andre sida er Stortinget suveren også med omsyn til dagens spelemiddelordning, all den tid ordninga ikkje er forankra i Grunnlova. At Stortinget også er villig til å nytte denne fridomen, går fram av dei gjentekne endringane i «tippenøkkelen», seinast i 2014.

Ein kan tenke seg at ei lisensordning blir kombinert med eit fond som får sine inntekter som ein del av eit grunnlag som er relatert til statens samla inntekter, direkte og indirekte, frå spel og lotteri. Fondet vil kunne leiast av eit styre oppnemnt av Stortinget og med fullmakt til å avgjere fordelinga av dei årlege inntektene. Styret vil kunne bestå av nøytrale personar utan politiske verv og posisjonar. Truleg kan ei slik ordning, som det vil vere omstendeleg å endre på, fungere som eit faktisk vern for den samla potten om dette er ønskeleg

10.4 Departementet sine spørsmål 5, 6, 7 og 8 om ansvarlighetstiltak

- *Hvordan vurderer høringsinstansene slike gjennomgripende ansvarlighetsverktøy?*
- *Er det praktisk mulig å innføre slike verktøy i ei lisensordning?*
- *Vil ei lisensordning med gjennomgripende ansvarlighetsverktøy slik Lotteritilsynet beskriver være attraktiv for mulige søkere av lisens?*
- *Hvilke konkrete tiltak mener høringsinstansene det eventuelt ikke vil være mulig eller ønskelig å gjennomføre under en lisensmodell?*

Alle desse spørsmåla føreset at det vert innført ei lisensordning i ei eller annen form.

Lotteritilsynet tek til orde for at alle speloperatørar skal forpliktast til å bruke «ansvarlegheitsverktøy». Ein ser føre seg at spelarar må fastsette egne tapsgrenser som gjeld på tvers av alle operatørar, og at myndighetene også kan fastsette tapsgrenser. Dermed skal ingen kunne fortsette å spele hjå ein anna operatør når grensa er nådd. I tillegg må det finnast verktøy med høve for tilbakemelding til enkeltspelarar, meiner Lotteritilsynet. Desse tiltaka skal kome i tillegg til dei individuelle ansvarlegheitsverktøya som er skissert i Rambølls rapport under modell 2B.

Fylkesrådmannen støttar Lotteritilsynet sine vurderingar og forslag. Fylkesrådmannen trur at slike ansvarlegheitstiltak vil bli akseptert av speloperatørane og viser til argumentasjonen i avsnitta ovafor. Myndigheitene kan i prinsippet velje ein «prøve og feile»-strategi, i den forstand at ein går ut med strenge ansvarlegheitstiltak når lisensordninga blir innført, for eventuelt å «fire på» dei i etterkant om oppslutninga frå speloperatørane viser seg å svikte. Det er viktig at ikkje bransjen får inntrykk av at det løner seg å innta ein «vente og sjå-holdning», altså å boikotte ordninga i påvente av at vilkåra mjukast opp. Signalet frå norske myndigheiter må difor frå første stund vere at ordninga med eit strengt ansvarlegheitsregime, er kome for å bli.

10.5 Departementet sitt spørsmål 10 om personvernet

Lotteritilsynet peiker på at gjennomgripande ansvarlegheitsverktøy reiser problemstillingar rundt retten til personvern, då operatørane dermed vil føreta innsamling og oppbevaring av sensitive personopplysningar. Departementet ønsker kommentarar til dette.

Fylkesrådmannen påpeiker at spelaktivitet har preg av underhaldning og er noko den enkelte ikkje treng å delta i. Den innsamling og oppbevaring av personopplysningar som spelarar utset seg for, er difor ein konsekvens av deira eige val og er grunna i deira eiga interesse. Noko tungt, prinsipielt argument mot å bruke gjennomgripande ansvarlegheitsverktøy ligg ikkje i omsynet til personvern for spelarar.

Det ligg likevel nokre utfordringar i at mange speloperatørar vil ha sin base i utlandet, noko som kan avgrense dei faktiske og rettslege høva som norske myndigheiter har til å kontrollere og påverke deira handtering av personopplysningar. Det mest effektive verkemiddelet er truleg å stille opp lisensvilkår som ivaretek personvernet, medrekna å gjere det klart at brot på slike vilkår kan medføre at lisensen blir tilbakekalla. Fylkesrådmannen meiner at dette temaet kan trenge ei særlig utgreiing.

10.6 Departementet sitt spørsmål 11 om verkemidlar mot ulisensierte aktørar

Lotteritilsynet skisserer ulike tiltak som kan stenge ulovlege aktørar ute frå den norske marknaden. Å blokkere slike aktørar sine nettsider, kriminalisere spelarar, styrke forbodet mot betalingsformidling, ekskludere spelarar via tredjeperson og stanse marknadsføring til ulovlege aktørar blir nemnd i rapporten . Departementet vil gjerne ha synspunkt på det praktiske høve til å gjennomføre og kor ønskeleg det er med slike tiltak.

Fylkesrådmannen ser verkemiddel som blokkering av nettsider, styrking av forbodet mot betalingsformidling og stans av marknadsføring frå ulovlege aktørar som ønskelege, reint prinsipielt. Spørsmålet om korleis slike tiltak kan gjennomførast i praksis, har fylkesrådmannen ikkje tilstrekkelege føresetnader før å kunne vurdere.

Å gje tredjepersonar faktiske og rettslege høve for å ekskludere nokon frå å spele, står fram på den andre sida som tvilsam. I realiteten talar ein her om «delvis» umyndiggjering på tvers av vilkåra i Vergemålsloven § 20. Dette vil fylkesrådmannen ikkje tilrå.

Kriminalisering av spelarar hjå ulovlege aktørar er eit tiltak som kan vurderast, gitt at det skal innførast ei lisensordning. Eit slikt skritt vil kanskje vere hensiktsmessig i ein heilskapleg strategi for å få flest mogleg operatørar til å søke lisens, slik det er anført ovanfor.

Å gje tredjepersoner faktiske og rettslege høve for å ekskludere nokon frå å spele, står fram på den andre sida som tvilsam. I realiteten talar ein her om «delvis» umyndiggjering på tvers av vilkåra i Vergemålsloven § 20. Dette vil fylkesrådmannen ikkje tilrå.

Kriminalisering av spelarar hjå ulovlege aktørar, er - som nemnt - eit tiltak som kan vurderast, gitt at det skal innførast ei lisensordning. Eit slikt skritt vil kanskje være hensiktsmessig i ein heilhetleg strategi for å få flest mulig operatørar til å søke lisens, slik det er anført ovanfor.