

Saksbehandlar: Sissel Lillebø Aarseth, Kulturavdelinga
Sak nr.: 15/9467-3

Konsekvensar av ei mogleg lisensordning for pengespel - høyringsuttale

Fylkesrådmannen rår hovudutval næring og kultur til å gje slik tilråding: Hovudutval næring og kultur rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

1. Fylkesutvalet meiner at ordninga med dagens einerettsmodell fungerer godt, og rår til at denne ordninga vert vidareført.
2. Om dagens ordning vert endra til ein lisensmodell er det viktig å avklare korleis frivillig sektor sine inntekter gjennom spelemidlane, samt dagens finansielle bidrag til kunst og kultur, skal sikrast. Fylkesutvalet føreset at finansieringa av desse områda ikkje vert skadelidande som følgje av ei ev. omlegging.
3. Tiltaka som i dag er sett i verk for ansvarleg spel vert tilrådd vidareført uavhengig av kva reguleringsmodell som vert valt. Dette omfattar både tiltak overfor operatørar i marknaden og overfor spelarane.
4. Omsynet til personvern for spelarane er ikkje eit tungt nok argument mot å sette i gang gjennomgripande tiltak for ansvarleg spel.

Vedlegg:

1. Høyringsbrev av 08.07.15 – utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill (inkl. lenker til rapport frå Rambøll og Lotteri- og stiftelsestilsynet).

Andre dokument som ikkje ligg ved:

1. Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespill-markedet. Lotteri- og stiftelsestilsynet 2015, og tilleggsbestilling av 05.06.15
2. Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill. Rambøll 2015, og oppdaterte beregninger for scenario 2A og 2B.
3. Rapport om pengespill og lotterier i Norge. Norges idrettsforbund 2015.

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

Kulturdepartementet har sendt på høyring to utgreiingar om konsekvensane av ei ev. lisensordning for pengespil her i landet.

Bakgrunnen er at ein ser utfordringar som følgje av utanlandske og uregulerte aktørar i den norske marknaden for internettbaserte spel og lotteri. Desse opererer på utsida av det norske lovverket.

Eit spørsmål er om ein gjennom ei lisensordning, i staden for dagens einerettsmodell, skal gi ein legal opning for andre aktørar i den norske marknaden og på kva premisser dette i så fall skal skje.

Ved ei ev. lisensordning bør ein stille krav om tiltak for ansvarleg spel, såkalla ansvarstiltak.

Det økonomiske overskotet frå spelmarknaden er eit viktig inntektsgrunnlag for norske frivillige organisasjonar. Det bidrar også til å finansiere offentlege og private tiltak innan idrett, friluftsliv og kultur. Det kan vere ei utfordring å beskytte denne inntektskjelda under eit lisensregime. Overføringane av spelemidlar til desse føremåla er ikkje i strid med EØS-avtalen.

I avsnitt 4 drøftar fylkesrådmannen enkelte av problemstillingane som vert reist i utgreiingane, også konkrete spørsmål som departementet ber om svar på. Fylkesrådmannen konkluderer i punkt 4.1. med at det er gode grunner for å halde fram med ordninga med einerettsmodellen.

Den vidare framstillinga i avsnitt 4 gjeld departementet sine konkrete spørsmål og er difor kopla frå konklusjonen under punkt 4.1. Her vert begge hovudalternativa, einerettsmodellen og ei lisensordning, drøfta.

2. Bakgrunn for saka

Kulturdepartementet sender to utgreiingar som handlar om konsekvensane av ei ev. lisensordning for pengespel her i landet på høyring. Høyringsfrist er 1. desember 2015.

Sundvolden-erklæringa seier at:

«Regjeringen vil utrede spørsmålet om lisensordning for utenlandske spill-selskaper 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 dei utanlandske operatørane og deira ekspansjon i den norske marknaden for internettbaserte spel og lotteri. Desse selskapa opererer på utsida av det norske lovverket, både for spel og lotteri, også når det gjeld marknadsføring. Internett har såleis endra premissane for den norske spel- og lotterimarknaden.

Eit spørsmål er om ein i staden for einerettsmodellen som rår i dag skal gi ei legal opning for andre operatørar i den norske marknaden gjennom ei lisensordning, og kva premissar ein skal legge til grunn for ei ev. slik ordning. Bør ein ved ei ev. innføring av lisensordning stille krav om tiltak for ansvarleg spel, såkalla ansvarstiltak?

Norge må vidare vurdere sitt regime for å fange opp problemspelarar. Marknadsføringa av spel, som i høg grad skjer utanfor det praktiske handlingsrommet til norske styresmakter, gjennom m.a. norskspråklege TV-sendingar frå utlandet, må også vurderast.

Ei anna problemstilling er finansieringsordninga for det frivillige organisasjonslivet og kultur- og idrettsaktivitet elles gjennom spelemidlar. Dette er aktivitet som i dag er tungt basert på inntekt frå spel og lotteri. Her har fylkeskommunen ei viktig rolle ved forvaltning av spelemidlar. Fylkeskommunen har difor ein særleg innfallsvinkel til dette temaet.

Dei fleste europeiske land har regimer for å motverke uheldige utslag av spel og lotteri og delvis også for bruk av overskotet frå slik verksemd. Dei siste åra er regima blitt utfordra over alt. Nokre land har allereie endra si lovgiving nokså grunnleggjande. Blant disse er Danmark som i 2012 avskaffa einerettsmodellen til fordel for eit lisenssystem. I Danmark er lisensregimet tufta på konkrete ansvarsvilkår for operatørane saman med lisensavgifter til det offentlige.

Den eine utgreiinga som er på høyring handlar om økonomiske konsekvensar av ei mogleg lisensordning for pengespel. Den består av to rapportar og er laga av Rambøll Management Consulting (frå no kalla Rambøll). Den andre utgreiinga, som også består av to rapportar, er utarbeidd av Lotteri- og stiftelsestilsynet. Den handlar om sosial- og kriminalpolitiske konsekvensar av lisensiering i den norske pengespelmarknaden.

Departementet ønskjer tilbakemeldingar på utgreiingane og svar på nokre konkrete spørsmål.

3. Saksopplysningar

I Noreg har det vore sett på som ei samfunnsoppgåve å beskytte den einskilde spelar og hans/hennar inste krins for dei mest dramatiske utslaga av den økonomiske risiko som ligg i pengespel og lotteri. Dette vert spegla i lovgivinga, som legg tunge avgrensingar på denne

verksemda. Avgrensingane legg pliktar (om ansvarstiltak) på operatørane av pengespel og lotteri, plikter som vert sanksjonert gjennom straff og på annan måte.

Ansvarstiltak i dag som er retta mot speloperatørane:

- Registrert kunde
- Maksimale tapsgrenser
- System for å monitorere (overvake) spelåtferd
- Verktøy for grensesetting (beløp/tid)
- Verktøy for pause og utestenging
- Avgrensingar i innsats og vinst
- Informasjon om hjelpetiltak
- Restriksjonar på marknadsføring.

Det finst samtidig ingen reglar som avgrensar kva du kan gjere som spelar. Her er det sett i verk mjuke påverknadstiltak som informasjon og rettleiing.

Einerettsmodellen gir Norsk tipping sine produkt den største delen av den norske, regulerte marknaden. Dei har einerett på dei største pengespela samt dei spela som har høgst risiko for utvikling av uheldig åtferd hos spelaren.

EFTA-domstolen har vurdert at den norske modellen er i tråd med EØS-avtalen.

Lotteri- og stiftelsestilsynet vurderer den norske pengespelmarknaden i 2014 til 10,5 mrd.kr. Talet er likevel usikkert, då det er vanskeleg å berekne den uregulerte delen av marknaden. Erfaringar frå Danmark si omlegging av feltet gir grunnlag for å rekne den uregulerte spelomsetninga i Norge til ca. 1,2 mrd.kr. (2014). I rapportane som ligg til grunn for drøftingane i denne saka, er ein uansett einige om at den uregulerte delen av marknaden er i vekst.

Alle lotteri og pengespel som er tillate i Norge, kan også marknadsførast her i landet, innanfor marknadsføringslova. Aktørar som tilbyr pengespel i Noreg utan løyve, driv ulovleg verksemd, og kan såleis heller ikkje drive marknadsføring her. Vi ser likevel dagleg reklame for utanlandske pengespelselskap på norske TV-skjermar. Norske styresmakter kan ikkje stoppe dette, då TV-reklame er særskilt regulert av EU sitt TV-direktiv. Dette direktivet seier at det er regelverket i avsendarlandet som avgjer kva slags reklame som kan sendast.

Det økonomiske overskotet frå spel og lotteri er eit viktig inntektsgrunnlag for norske frivillige organisasjonar og bidreg dessutan til å finansiere offentlige og private tiltak innanfor idrett, friluftsliv og kultur.

3.1. Inntekter frå spel og lotteri til frivillige organisasjonar; kultur og idrett

Det totale overskotet frå Norsk Tipping var 3 946 mill. kroner i 2013. Dette inkl. grasrotandelen som går direkte til lokale tiltak innan idrett og kultur. I tillegg kom overskotet frå Norsk Rikstoto, bingoverksemd, foreiningsbingo og foreiningslotteri.

I 2014 var den samla løyvinga av spelemidlar, frå overskotet som ble tent opp i 2013, på 3 321 mill. kr. Av dette gjekk 494 mill. kr til kulturformål, 1 860 mill. kr til idrett/friluftsliv og 598 mill. kr til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar som ikkje er med i Norges idrettsforbund. Midlane vert fordelt etter tippenøkkelen. Ei endring som vart vedteke av Stortinget i 2014 gir ei monaleg forskyving til gunst for idrett/ friluftsliv der ein frå og med 2015 tilgodeser idrett og friluftsliv med 64 %, medan kulturtiltak og humanitære og samfunnsnyttige organisasjonar får 18 % kvar.

Om spelemidlane fell bort, vil konsekvensane verte dramatiske for alle sektorane.

Spelemidlane utgjør størstedelen av dei statlige tilskota og ca. 10 % av den samla pengestraumen inn i norsk idrett. For Norges idrettsforbund sentralt er andelen oppe i heile 25 prosent. Frå kultursektoren er Den kulturelle skulesekken langt på veg finansiert gjennom spelemidlar. I tillegg kjem midlar til utviklingsarbeid på kulturfeltet, vesentlege bidrag til bygging av kulturarenaer frå denne kjelda. Til sist kan det nemnast at alle dei ti største humanitære organisasjonane i Norge får sine største inntekter frå spelemidlane.

3.2. Fylkeskommunens rolle i forvaltning av spelemidlar

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

Denne ordninga er heilt finansiert gjennom midlar frå overskotet til Norsk Tipping. Pengane vert fordelt av Kulturdepartementet på grunnlag av faste kriterium.

I 2015 gjekk ca. 40 mill. kr i spelemidlar til Sogn og Fjordane. Dette beløpet har auka dei siste åra. Fylkesrådmannen vurderer at spelemidlane som går til anlegg i Sogn og Fjordane dekkjer omtrent ein fjerdedel av byggekostnadane. Spelemidlane løyser soleis ut midlar også frå andre kjelder og den totale verdiskapinga i 2015 er vurdert til om lag kr 160 millionar. Den negative effekten om tilskotet frå spelemidlane skulle falle vekk vil difor vere meir dramatisk enn det storleiken på tilskotet aleine tilseier. Dei største og mest kostbare anlegga i Sogn og Fjordane er likevel bygd av fylkeskommunen og kommunane. Anlegga vert stilt til rådvelde for lokale lag og organisasjonar. Slik er aktiviteten til lag og organisasjonar i fylket svært avhengig av at kommunane får finansiert sine byggeprosjektar.

Dessutan fordeler fylkeskommunen spelemidlar til oppføring og renovering av bygg til kulturformål.

Fylkeskommunen forvaltar også spelemidlar til kulturføremål. Frå denne kjelda kjem det monalege midlar til Den kulturelle skulesekken i Sogn og Fjordane, i eit «spleiselag» der fylkeskommunen bidreg med andre budsjettmidlar. Også utviklingsmidlar innan bibliotektenester, m.m. er finansiert over spelemiddeloverskotet.

3.3. Konklusjonane frå Rambøll og Lotteritilsynet

3.3.1. Rambøll si utgreiing

Utgreiinga frå Rambøll drøfter fleire moglege variantar av ei lisensordning.

Norsk pengespelregulering er basert på eit ansvarsprinsipp, noko som inneber at operatørane gjennomfører ulike former for regulering av spelaren si åtferd. Dette vil gjerne gå utover spela sin attraktivitet og difor påverke operatørane si inntening. Dette er særleg uheldig i eit landskap der konkurrentane, ulovleg, kan velje å bli ståande utanfor heile regimet. Rambøll ser at det er mogleg å innføre ansvarstiltak under ei ev. lisensordning, men meiner at norske styresmakter kan gi opp å etablere eit regime som liknar det vi i dag har for Norsk Tipping. Grunngevinga for dette er at dei store utanlandske speloperatørane i så fall ikkje vil finne det attraktivt nok å søkje lisens i Norge. Danmark har likevel utforma ansvarstiltak som ser ut til å verte akseptert.

Rambøll antar vidare at ei lisensordning avgrensa til sportsspel og «online»-kasinospel vil gi ein uforandra inntektsstraum til det norske samfunnet gjennom skatter og overskot. Rambøll viser her til erfaringane med den danske ordninga. Om Norge også inkluderer lotteri i lisensordninga - altså går lenger enn danskane - vil resultatet måtte bli ein stor inntektssvikt.

Inntektene til det norske samfunn og til dei frivillige organisasjonane heng saman. 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 prognosar ser usikre ut. Internett-teknologien, også produkta som vert tilbydd i spelmarknaden, utviklar seg raskt. Storleiken på den uregulerte marknaden i Norge er dessutan umogleg å angi særleg eksakt.

3.3.2. Lotteri- og stiftelsestilsynet si utgreiing

Utgreiinga frå Lotteri- og stiftelsestilsynet samanliknar konsekvensane av fleire måtar å regulere den norske pengespelmarknaden på:

1. Dagens modell, der Norsk Tipping har eineretten til å tilby pengespel i Norge.
2. Ein marknad som er lik den danske lisensbaserte pengespelmarknaden.
3. Den danske lisensmodellen, men med strengare krav til ansvarleg spel.

På den sosialpolitiske sida er dette Lotteri- og stiftelsestilsynet sine hovudkonklusjonar:

- Dagens einerettsmodell vil vere beste alternativet om norske styresmakter lukkast i å stenge uregulerte operatørar ute frå den norske pengespelmarknaden.
- Om styresmaktene ikkje lukkast med dette, vil ein lisensmodell gi styresmaktene kontroll med pengespeltilbodet til eit stort fleirtal av spelarane, og fleire enn i dag.
- Om den lisensierte marknaden inneheld gjennomgripande ansvarstiltak på tvers av operatørar og desse gjer både spelselskap og spelarar ansvarlege, kan eit lisenssystem gi færre negative konsekvensar enn einerettsmodellen.

Lotteri- og stiftelsestilsynet ser få kriminalpolitiske innvendingar ved ei lisensordning.

Hovudkonklusjonen til Lotteri- og stiftelsestilsynet er likevel at:

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

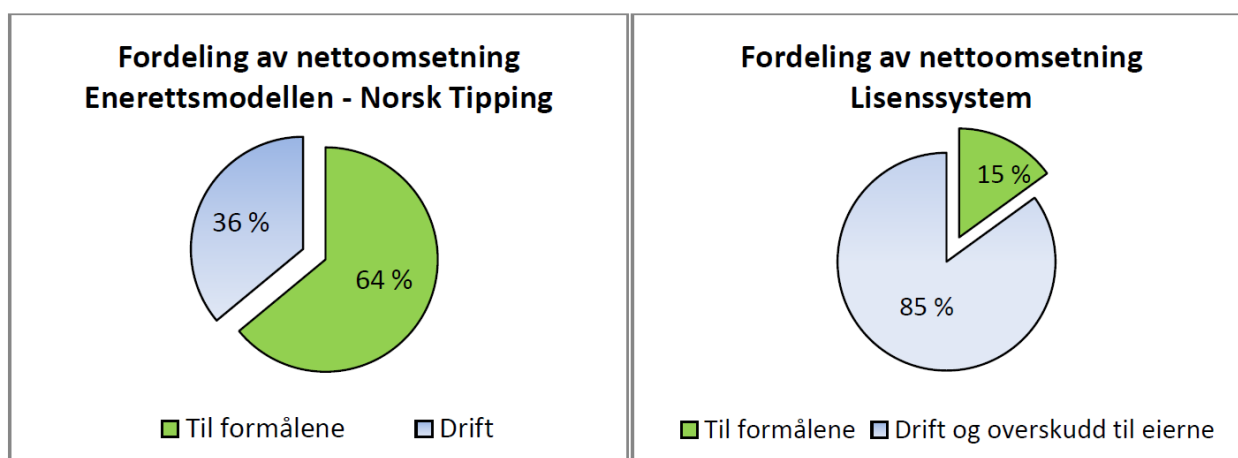
3.4. Norges idrettsforbund sin rapport

NIF ga ut «*Rapport om pengespel og lotteri i Norge*» i februar 2015. Denne er ikkje del av høyringa, men gir likevel nokre innspel til debatten.

Dei konkluderer i kapittel 6 med at:

«Det totale inntektspotensialet (ved ei lisensordning) er svært beskjedent sammenlignet med hva som genereres av midler i dag... En liberalisering vil føre til økte reklamekostnader, forskyvninger mellom forskjellige spillsegmenter noe som vil påvirke både økonomi og problemspilling og økte kostnader for myndighetene ved å følge opp flere selskaper.»

NIF har fått utarbeidd ulike oversikter over kva som går til føremåla og kva som går til drift av selskapa, og til eigarane. Dersom ein legg netto omsetning (bto. omsetning - premier til spelarane) til grunn er fordelinga slik:



Figuren viser at einerettsmodellen og Norsk Tipping bidreg med over fire gonger så mykje pengar til gode formål som aktørane vil bidra med gjennom ein lisensmodell.

Årsakene til dette er at heile Norsk Tipping sitt overskot går til føremåla og at selskapet har relativt sett lægre marknadsføringskostnader enn dei selskapa som må konkurrere om spelarane.

NIF lanserar også eit offensivt alternativ der ein held på einerettsmodellen og samtidig tek opp konkurransen med utanlandske selskap ved å justere tilbodet slik at det vert meir likt det som vert tilbydd i Danmark og på nettet i dag. Dei stiller spørsmålet om ein da kunne redusert nordmenn si speling hos utanlandske selskap og «få heim» heile eller delar av omsetninga i den regulerte marknaden. 300 «heimvendte» mill. kroner vil utgjere 200 mill. kr til gode føremål.

4. Vurderingar og konsekvensar

4.1. Dagens einerettsmodell eller ei lisensordning?

Problematisk spelåttferd

Fylkesrådmannen meiner at tal spelarar med problematisk spelåttferd må vere eit viktig parameter ved vurderinga av det grunnleggjande spørsmålet: «*Skal Norge holde fram med en spillemonopolordning eller gå over til et lisenssystem i en eller annen utforming?*»?

Utviklinga gjennom dei seinare år er interessant. Hovudrapporten frå Lotteri- og stiftelsestilsynet indikerer at førekomsten av problemspeling har vore uforandra i perioden 2008-14 sett under eitt, og tilsynelatande nedgåande frå 2011. Dette i følgje innsamla data frå «*Hjelpelinjen for spilleavhengige*», som har kartlagt førespurnader om pengespelproblem. I desse åra er marknadsføringa frå speloperatørar på internett blitt meir omfattande og produkta meir mangfaldige. Dette fører truleg til at det vert spela meir, og at fleire deltek. Lotteritilsynet sine data om problematisk spelåttferd tilseier likevel ikkje at Norge har eit behov for å endre system for å kome problematisk spelåttferd til livs.

Førekomsten av problemspel avheng ikkje berre av kva type ansvarsregime ein vel, men også av det totale omfanget av spelaktivitet.

Når talet legale aktørar aukar, slik ein føreset i et lisenssystem, vil ein tru at også operatørane si samla marknadsføringsinnsats aukar. Marknadsføring vil difor vere meir naudsynt i ein marknad med mange konkurrerande aktørar. Kor mykje folk spelar er påverka av kor mykje marknadsføring dei vert utsett for. Vi må difor tru at den totale marknaden vil vekse om det vert opna for meir konkurranse. Under elles like føresetnader vil difor omfanget av problemspel auke, noko som er nok eit argument for å behalde einerettsmodellen.

Ei studie frå Universitet i Bergen (omtalt av både Rambøll og Lotteri- og stiftelsestilsynet) viser at omfanget av problem knytt til pengespel i Norge er lågare enn snittet frå internasjonale undersøkingar. Dette kan tyde på at den norske einerettsmodellen er gunstig.

Inntekt til «gode føremål»

Val av modell kan også vurderast ut i frå eit ønske om størst mogleg inntekt til «gode føremål». I ein einerettssituasjon vil ein aktør kunne rekne seg større overskot av omsetninga enn det ein aktør i ein konkurransesituasjon kan. Dette tilseier at ein må ha større totalomsetning i ein situasjon med konkurranse for å ha same overskot.

Ei lisensordning vert føresett å omfatte kommersielle aktørar med eit krav til avkastning som skal gå til eigarane. Å oppretthalde nivået på overskotet som er til fordeling i dag vil i praksis føresette enda større totalomsetning med eit krav om avkastning til eigarane. Konkurranse i seg sjølv fører til kostnader som må dekkast før det er tale om noko overskot i det heile. Både til marknadsføring, som det vert meir av med meir konkurranse, og det offentlege sine utgifter til tilsyn, som vil auke i en slik situasjon.

Konklusjon

Det er ikkje eit juridisk behov for å endre føresetnadane for spel i Norge i og med at dagens ordning er i tråd med EØS-avtalen.

Fylkesrådmannen vurderer det slik at det i utgreiingane frå Rambøll og Lotteri- og stiftelsestilsynet ikkje kjem fram at fordelane med å innføre eit lisenssystem er så store at det er grunnlag for å rokke ved viktige samfunnsstrukturar som er bygd opp under einerettsmodellen.

Sidan mengda med spelarar med problem har ein direkte samanheng med totalomsetning i marknaden, kan ein slutte at ein einerettssituasjon gir færrest problemspelarar, dersom overskotet er likt. Ei ordning med einerett ser ut til best å sikre ein kombinasjon av dei to ønska om å førebyggje problematisk spelåttferd og å generere inntekter til gode føremål. Truleg vil ein aldri nå ein situasjon heilt utan ulovlege aktørar. Kor langt ein klarar å demme opp for lekkasjen i marknaden, avgjer kor godt ein treff med tiltaka i praksis.

Fylkesrådmannen vil vidare vise til analyser som er gjort av NIF i «*Rapport om pengespel og lotteri i Norge*». Her finst fleire argument for at ein overgang til eit lisenssystem vil generere meir problemspel og mindre overskot til gode føremål.

4.2. Ansvar og modell for regulering (spørsmål 1, 2 og 4)

Departementet har stilt desse spørsmåla om ansvar og modell for regulering:

- «Hvilket nivå av ansvarlighet vurderer høringsinstansene at man bør ta sikte mot i en framtidig norsk pengespillmodell?»
- «Hvilket beskyttelsesnivå anser høringsinstansene at vil være mulig å etablere under en 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 spill?»

Fylkesrådmannen meiner at det i utgangspunktet er *ønskeleg* å behalde regimet for ansvar som Norsk Tipping og andre legale aktørar i marknaden praktiserer, uansett om ein vel å gå vidare med einerettsordninga, eller om det vert innført eit lisenssystem.

Dei to hovudalternativa vert drøfta nedanfor.

a) Einerettsmodellen vert vidareført

Kva effekt eit ansvarsregime vil kunne ha på spelarane si åtferd i marknaden om einerettsmodellen held fram, leiar oss vidare til eit spørsmål om kor langt styresmaktene er villige til - og i stand til - å arbeide mot illegale marknadsaktørar og avgrense deira posisjon i marknaden.

Kva moglegheit finst for å overvake og blokkere aktørane sine nettsider og innsnevre marknadsførings- og betalingskanalar, både teknologisk og rettsleg? Dette rommet blir større så lenge det vert utvikla adekvat teknologi.

Kva sanksjonar skal styresmaktene kunne ta i bruk mot ulovlig åtferd? Vil ein kriminalisere også *spelaren* hos ein ulovleg operatør, slik det er gjort i nokre europeiske land? Dess meir negative sanksjonar (gjennom straff og på annan måte) og jo strengare sanksjonane er, dess meir vil sanksjonane styre åtferda til operatørane og spelarane.

Dette føreset sjølv sagt at sanksjonane vert handheva, slik at dei er reelle for den som vert omfatta av forbodet. Operatørane er gjerne i utlandet, og ein må difor samarbeide mellom norske og utanlandske styresmakter for å kunne bruke tvang. Spelarane, som er i Norge, er meir tilgjengelige for handheving og sanksjonar frå norske styresmakter.

At det vert ulovleg å spele hos ulisensierte operatørar, kan i seg sjølv ha ein signaleffekt ovanfor spelarane. Mange menneske vil ønskje å halde seg unna straffbare tilhøve, uansett.

Bruk av straff og anna tvang har også andre 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 i forhold til lovbrottet og kor rimeleg reaksjonen er elles ovanfor den einskilde, og på den andre sida - dei økonomiske kostnadane for samfunnet ved å bruke straff.

b) Innføring av eit lisenssystem

Fylkesrådmannen vurderer at det ikkje er grunn til å tru at Norsk Tipping og andre statseigde bedrifter er i betre stand til å praktisere strengare ansvarstiltak enn sine konkurrentar om det vert innført eit lisenssystem. I så fall vil dei private aktørane tape marknadssandeler. Difor vil det vere vanskeleg å basere ansvarstiltak på «eigarstyring», slik som ved dagens ordning. Ansvarsregimet må difor verte basert på lovheimla reglar som gjeld alle aktørar, som vilkår for å oppnå lisens.

Rambøll ser det ikkje som realistisk å fortsette med dagens ansvarsregime under eit lisenssystem, føresett at ein ønskjer å få inn dei store internettaktørane med lisens. Rambøll ser ut til å bygge sin konklusjon på intervju med talspersonar for bransjen og for enkelte store operatørar.

Fylkesrådmannen er ikkje overtydd av argumentasjonen til Rambøll. Eit tilhøve er at dei før nemnde talspersonane må oppfattast som aktørar i det politiske spelet om rammene for bransjen og kan la sine uttaler verte farga av interessene til sine arbeids- og oppdragsgjevarar. Dette avgrensar deira faktiske truverde som kjelder.

Rambøll ser dessutan ut til å ikkje ha vurdert den samla effekten av eit meir omfattande sanksjonssystem i kombinasjon med ei lisensordning. Om det vert innført effektive tiltak retta mot spelarar hos ulisensierte operatørar generelt, vil attraktiviteten til ei lisensordning truleg verte større, uavhengig av kva regime for ansvar som er inkludert i ordninga.

Generelt er det grunn til å tru at operatørane vil vere villige til å ofre meir for å få legal tilgang til marknaden jo betre «økonomi» den jamne konsument har. Norge kjem truleg betre ut enn Danmark på skalaen for attraktivitet. Ein kan difor truleg ikkje samanlikne Norge og Danmark heilt. Dette kan bety at Norge kan stille strengare vilkår for lisens, også om både ansvarstiltak og bidrag til «gode føremål».

4.3 Inntektene til frivillig verksemd (spørsmål 3)

Departementet spør:

- *«Hvordan vurderer høringsinstansene at frivilligheten kan sikres inntekter fra pengespill under en lisensordning, sammenlignet med dagens enerettsmodell hvor Norsk Tippings overskudd går direkte til formålene?»*

Ei lisensordning vil, ifølge Rambøll, kunne gi eit auka skatteproveny (-inntekt) til den norske stat frå spel- og lotteriverksemd, men mindre inntekt til Norsk Tipping. Summen frå dei to kjeldene vil likevel kunne bli noko større enn i dag, meiner Rambøll. Denne premissen kan sjå noko tvilsam ut, slik Norges idrettsforbund peikar på i sin rapport (sjå punkt 4.1).

Departementet skriv i høyringsnotatet at

«dette forutsetter at alle skatteinntekter viderefordes til formålene, da disse inntektene ikke vil være øremerket formålene på samme måte som Norsk Tippings overskudd er».

Ein kan difor sjå føre seg at den samla potten ikkje vil ha det same vernet mot politiske konjunkturar som i dag, og at tilskota til idrett, kultur og frivilligheit difor kan verte redusert.

Ei mogleg løysing kan vere at ei lisensordning vert kombinert med eit fond. Dette får inntekter rekna som ein del av staten sine samla inntekter, direkte og indirekte, frå spel og lotteri. Fondet vil kunne leiast av eit styre nemnd opp av Stortinget og med fullmakt til å avgjere fordeling av dei årlege inntektene. Styret vil kunne vere samansett av nøytrale personar utan politiske verv og posisjonar. Truleg kan ei slik ordning fungere som eit faktisk skydd for den samla potten til frivillig verksemd – om ein ønskjer dette.

4.4 Ansvarstiltak (spørsmål 5, 6, 7 og 8)

Departementet spør:

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

Alle disse spørsmåla føreset at det vert innført ei lisensordning i ei eller anna form.

Lotteritilsynet tek til orde for at alle speloperatørar skal forplikte seg til å bruke ansvarsverktøy. Ein ser for seg at spelarane må fastsette eigne tapsgrenser som gjeld på tvers av alle operatørar, og at styresmaktene også kan fastsette tapsgrenser. Slik skal ingen kunne fortsette å spele hos ein annan operatør når grensa er nådd. I tillegg må det vere verktøy med muligheit for tilbakemelding til enkeltspelarar meiner Lotteri- og stiftelsestilsynet. Desse tiltaka skal kome i tillegg til dei individuelle ansvarsverktøya som er skissert i Rambøll sin rapport, modell 2B.

Fylkesrådmannen vil støtte Lotteri- og stiftelsestilsynet sine vurderingar og forslag.

Fylkesrådmannen meiner at slike ansvarstiltak vert akseptert av speloperatørane og viser til argumentasjonen i avsnitta ovanfor.

4.5 Personvernet (spørsmål 10)

Departementet spør om korleis høyringsinstansane vurderer *problemstillingane rundt retten til personvern, her særleg gjennom innsamling og oppbevaring av sensitive personopplysningar* slik Lotteri- og stiftelsestilsynet peiker på i deira utgreiing.

Fylkesrådmannen vil peike på at spelaktivitet er frivillig og ikkje noko enkelte treng å delta i. Innsamling og oppbevaring av personopplysningar som spelarar utset seg for er difor ein konsekvens av deira egne val, og er grunngeve i spelaren si eiga interesse. Eit tungt, prinsipielt argument mot å bruke gjennomgripande ansvarsverktøy ligg ikkje i omsynet til personvern for spelarane.

Det ligg likevel utfordringar i at mange speloperatørar vil ha base i utlandet, noko som kan avgrense dei faktiske og rettslege moglegheiter som norske styresmakter har til å kontrollere og påverke deira handtering av personopplysningar. Det mest effektive verkemidlet er truleg å stille lisensvilkår som tek i vare personvernet. Fylkesrådmannen meiner dette temaet kan trenge ei særskild utgreiing.

4.6 Verkemidlar mot ulisensierte aktørar (spørsmål 11)

Departementet spør:

- *«Hvordan vurderer høringsinstansens den praktiske gjennomførbarheten og ønskeligheten av å innføre slike tiltak for å stenge uregulerte aktører ute fra det norske pengespillmarkedet (uavhengig av reguleringsmodell)»?*

Lotteri- og stiftelsestilsynet skisserer ulike tiltak som kan stenge ulovlege aktørar ute frå det norske marknaden. I rapporten vert blokkering av nettsider til slike aktørar, kriminalisering av spelarar, styrking av betalingsformidlingsforbodet, ekskludering av spelarar via tredjeperson (t.d. ektefelle) og å stanse marknadsføring frå ulovlige aktørar nemnd som tiltak.

Fylkesrådmannen ser på verkemidlar som blokkering av nettsider, styrking av forbodet mot betalingsformidling og stans av marknadsføring frå ulovlige aktørar som prinsipielt ønska tiltak. Spørsmålet om korleis ein kan gjennomføre slike tiltak i praksis, har fylkesrådmannen ikkje tilstrekkelige føresetnader for å kunne vurdere.

Å gi tredjepersonar faktiske og rettslege moglegheiter for å ekskludere nokon frå å spele vil fylkesrådmannen rå i frå. I realiteten taler ein her om delvis umyndiggjering på tvers av vilkåra i verjemålslova § 20.

Kriminalisering av spelarar hos ulovlige aktørar, er – som tidlegare nemnd – eit tiltak som kan verte vurdert om det skal innførast ei lisensordning. Eit slikt steg vil mogleg vere hensiktsmessig i ein heilskapleg strategi for å få flest mogleg operatørar til å søkje lisens.

5. Konklusjon

Fylkesrådmannen har vurdert det han meiner er dei mest relevante spørsmåla for Sogn og Fjordane og rår til at den gjeldande einerettsmodellen vert vidareført. Dei gode effektane av tiltak sett i verk for ansvarleg spel og finansieringsordninga m.a. gjennom spelemidlane vert tilrådd vidareført uavhengig av kva reguleringsmodell for spel som vert valt.