

Jf. høringsliste

Deres ref	Vår ref	Dato
	15/2254	08.07.2015

Høringsbrev - utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill

Kulturdepartementet sender med dette på høring to rapporter som utreder mulige konsekvenser ved en eventuell lisensordning for pengespill.

For å lese rapportene og avgi høringsuttalelse gå til <http://www.regjeringen.no/2425976>. Bruk den digitale løsningen for høringsuttalelser ved å klikke på "Send inn høringssvar". Høringsuttalelser er offentlige etter offentlighetsloven og vil bli publisert på våre nettsider.

Høringen er åpen også for andre enn de som står på høringslisten.

Høringsfristen er **1. desember 2015**.

1. BAKGRUNN FOR HØRINGEN

Det fremgår av Sundvolden-erklæringen 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".

Kulturdepartementet har bestilt to utredninger for å belyse de punktene i Sundvolden-erklæringen:

1. *Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill*, Rambøll Management Consulting, 15. januar 2015 (inkludert tilleggsrapport av 23. juni 2015)
2. *Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet*, Lotteritilsynet, 15. mai 2015 (inkludert tilleggsrapport av 5. juni 2015)

2015)

Departementet ønsker tilbakemeldinger på rapportenes innhold og konklusjoner og ber også om høringsinstansenes begrunnede vurdering av hvilken reguleringsmodell som vil være ønskelig for det norske pengespillmarkedet i fremtiden.

2. RAPPORTEN OM ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Rambøll Management Consulting fikk høsten 2014, etter en anbudskonkurranse, oppdraget om å utrede økonomiske konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill. Rapporten ble levert departementet 15. januar 2015.

Rapporten konkluderer med at en delvis liberalisering av pengespillmarkedet i Norge, med en lisensordning for sportspill og online kasinospill, ikke vil medføre større inntekter, men heller ikke nevneverdige tap i inntektene til det norske samfunn gjennom skatter og overskudd til fordeling til frivilligheten. Videre konkluderer rapporten med at en lisensordning som i tillegg inkluderer lotterier vil medføre betydelige tap i inntektene til det norske samfunn og tilsvarende svikt i frivillighetens inntektsgrunnlag. I begge tilfeller er frivillighetens inntektsgrunnlag avhengig av at skatteinntekter kanaliseres videre til de frivillige organisasjonene over statsbudsjettet.

Departementet har notert seg at i etterkant av fremleggelsen av Rambølls rapport, har det blitt framlagt flere nye tall for hvor stort dagens uregulerte¹ marked er. Rambølls hovedkilde, H2 Gambling Capital, har i etterkant av rapporten og på oppfordring fra enkelte pengespillselskaper som tilbyr uregulerte pengespill i Norge, oppjustert sine anslag for det uregulerte markedet fra 700 mill. kroner netto årlig til 2,7 mrd. kroner netto årlig. Begrunnelsen for endringene er skissert i en pressemelding fra H2 Gambling Capital av 9. februar 2015, hvor det blant annet pekes på en omfordeling av det nordiske markedet mellom de nordiske landene (særlig Norge og Finland), sammenlignet med det som tidligere har vært anslått, samt Norges høye BNP per innbygger. H2 Gambling Capital har imidlertid i kontakt med Lotteritilsynet 10. mars 2015 vist til at det er usikkerhet knyttet til disse nye tallene ved at H2 Gambling Capital kan ha overestimert markedet med bakgrunn i data fra spilleselskapene. Videre har H2 Gambling Capital antydnet at et uregulert marked hvor Norge vurderes å være på linje med resten av Norden vil være i størrelsesorden 1,2 til 1,5 mrd. kroner og ikke 2,7 mrd. kroner som selskapet anslår i sine nye beregninger våren 2015. Departementet mener på denne bakgrunn at det er stor usikkerhet knyttet til H2 Gamblings Capitals anslag for det uregulerte markedet, og finner derfor ikke at denne kilden alene kan legges til grunn for vurderingen av størrelsen på dette markedet.

Lotteritilsynet har imidlertid gjort en ny vurdering av størrelsen på det uregulerte markedet i sin rapport av 15. mai 2015, basert på andre kilder enn H2 Gambling Capital. Her vurderes markedet å være 1,2 mrd. kroner netto. På denne bakgrunn bestilte departementet en

¹ Begrepet "uregulert" sikter i dette brevet til pengespill eller pengespillselskaper som ikke har tillatelse til å tilby pengespill rettet mot det norske markedet og dermed opererer ulovlig i Norge.

tilleggsrapport hvor Rambøll utførte nye beregninger basert på Lotteritilsynet oppdaterte tall. Tilleggsrapporten viser noe endrede økonomiske konsekvenser ved en mulig lisensordning, men Rambølls hovedkonklusjon om at en lisensordning for sportspill og online kasinospill ikke vil medføre større inntekter, men heller ikke nevneverdige tap i inntektene til det norske samfunn, forblir uendret.

Når det gjelder ansvarlighet i en lisensmodell, konkluderer Rambøll med at det vil være mulig i en lisensordning å ha et strengere ansvarlighetsregime i Norge enn det som er tilfelle under den danske lisensordningen. Et ansvarlighetsregime sammenfallende med det Norsk Tipping har i dag vurderer imidlertid Rambøll at ikke vil være mulig å opprettholde, da potensielle søkere om lisens ikke vil finne markedet interessant og dermed vil velge å stå utenfor det regulerte markedet. Rambøll trekker videre fram at aktørenes beslutning om å søke eller ikke søke lisens vil basere seg på en helhetsvurdering av vilkårene for etablering.

Departementet ber om høringsinstansenes kommentarer til Rambølls rapport om økonomiske konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill. Departementet ber om at høringsinstansene særlig vurderer følgende tema og besvarer følgende spørsmål:

Ansvarlighetstiltak

Rambølls kontakt med aktuelle søkere av lisens viser at det vil være mulig å innføre en rekke ansvarlighetstiltak i en lisensmodell (modell 2B), men at et ansvarlighetsregime tilsvarende det som ligger til grunn for Norsk Tippings virksomhet i dag ikke vil være mulig i en lisensmodell.

Spørsmål 1:

Hvilket nivå av ansvarlighet vurderer høringsinstansene at man bør ta sikte mot i en framtidig norsk pengespillmodell?

Spørsmål 2:

Hvilket beskyttelsesnivå anser høringsinstansene at vil være mulig å etablere under en lisensmodell?

Inntekter til frivilligheten

En lisensordning vil ifølge Rambølls rapport gi økte skatteinntekter til den norske staten, men mindre inntekter til Norsk Tipping. Rambølls tilleggsrapport konkluderer med at det totalt sett vil kunne bli noe mer inntekter til frivilligheten i dag gjennom en lisensordning, men 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.

Spørsmål 3:

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?

3. RAPPORTEN OM SOSIALE OG KRIMINALPOLITISKE KONSEKVENSER

Lotteritilsynet fikk i oppdrag å utrede sosiale og kriminalpolitiske konsekvenser ved en mulig lisensordning. Lotteritilsynets rapport ble levert departementet 15. mai 2015. Departementet ba deretter om presisering og utdyping av enkelte deler av Lotteritilsynets rapport. Denne tilleggsrapporten mottok departementet fra Lotteritilsynet 5. juni 2015.

I hovedrapporten konkluderer Lotteritilsynet med at dagens enerettsmodell vil være det beste alternativet ut fra sosialpolitiske hensyn, dersom norske myndigheter lykkes i å stenge uregulerte operatører ute. I tilleggsrapporten presiserer Lotteritilsynet at gitt dagens omfang av uregulerte spill, er enerettsmodellen det beste alternativet for norsk pengespillregulering fordi omfanget av spilleproblemer er stabilt eller svakt nedadgående. Lotteritilsynet skisserer at dersom en lisensmodell skal innføres i Norge, må denne stille krav om obligatorisk bruk av gjennomgående ansvarlighetsverktøy for å hindre at det lisensierte markedet medfører flere negative sosialpolitiske konsekvenser. Lotteritilsynet skisserer således at en eventuell lisensmodell må ha strengere krav enn det Rambølls rapport konkluderer med at vil være mulig å gjennomføre. Lotteritilsynet vurderer at både scenario 2A og 2B i Rambølls rapport utgjør en større risiko for spilleproblemer enn dagens norske enerettsmodell.

Departementet ber om høringsinstansenes kommentarer til Lotteritilsynets rapport om sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet. Departementet ber om at høringsinstansene særlig vurderer følgende tema og besvarer følgende spørsmål:

Enerettsmodellen

Lotteritilsynet konkluderer med at gitt dagens omfang av uregulerte spill er enerettsmodellen den beste modellen, fordi omfanget av spilleproblemer er stabilt eller svakt nedadgående. Lotteritilsynet konkluderer med at enerettsmodellen vil tåle konkurransen fra uregulerte operatører i dagens omfang, så lenge nivået på spilleproblemer er lavt og Norsk Tipping lykkes i å kanalisere spillere til regulerte spill.

Spørsmål 4:

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?

Obligatoriske gjennomgripende ansvarlighetsverktøy

Lotteritilsynet skisserer at dersom en lisensmodell ikke skal føre til større negative sosialpolitiske konsekvenser enn under dagens enerettsmodell, vil det være nødvendig med obligatorisk bruk av gjennomgripende ansvarlighetsverktøy. Dette dreier seg om obligatoriske grenseverktøy hvor spillerne må sette egne tapsgrenser som gjelder på tvers av alle spilloperatører. Lotteritilsynet vurderer også at det må være myndighetsfastsatte maksimale tapsgrenser som også gjelder på tvers av spillerselskapene, slik at spillere ikke kan fortsette å

spille hos et annet selskap når grensen er nådd. I tillegg må det finnes monitoreringsverktøy med mulighet for tilbakemelding til enkeltspillere. Slike tiltak kommer i tillegg til de individuelle ansvarlighetsverktøyene som er skissert for Rambølls modell 2B. Lotteritilsynet peker imidlertid på at de ikke er kjent med at andre land i et lisensregime har krav om så mange ansvarlighetstiltak som skal gjelde på tvers av alle lisensierte aktører.

Spørsmål 5:

Hvordan vurderer høringsinstansene slike gjennomgrepene ansvarlighetsverktøy?

Spørsmål 6:

Er det praktisk mulig å innføre slike verktøy i en lisensordning?

Spørsmål 7:

Vil en lisensordning med gjennomgrepene ansvarlighetsverktøy slik Lotteritilsynet beskriver være attraktiv for mulige søkere av lisens?

Spørsmål 8:

Hvilke konkrete tiltak mener høringsinstansene eventuelt ikke vil være mulig eller ønskelig å gjennomføre under en lisensmodell?

Lotteritilsynet peker på at innføring av gjennomgrepene ansvarlighetsverktøy i en lisensordning vil ha politiske, tekniske og juridiske utfordringer, samt være ressurskrevende. Lotteritilsynet går imidlertid ikke i detalj om hvilke utfordringer som ligger i en slik ordning.

Spørsmål 9:

Hvilke utfordringer vurderer høringsinstansene vil oppstå?

Lotteritilsynet vurderer at innføring av gjennomgrepene ansvarlighetsverktøy fører med seg problemstillinger rundt retten til personvern etter personvernopplysningsloven, idet en slik ordning vil medføre innsamling og oppbevaring av sensitive personopplysninger.

Spørsmål 10:

Hvordan vurderer høringsinstansene denne problemstillingen?

Beskyttelse av regulerte aktører, uavhengig av reguleringsmodell

Lotteritilsynet skisserer ulike tiltak som de vurderer kan være aktuelle for å stenge uregulerte aktører ute fra det norske pengespillmarkedet, uavhengig av reguleringsmodell. Tiltakene som skisseres er blokkering av uregulerte aktørers nettsider, kriminalisering av spillere, styrking av betalingsformidlingsforbudet, ekskludering av spillere via tredjepersoner og stans av markedsføring fra ulovlige aktører.

Spørsmål 11:

Hvordan vurderer høringsinstansene den praktiske gjennomførbarheten og ønskeligheten av å innføre slike tiltak for å stenge uregulerte aktører ute fra det norske pengespillmarkedet?

Spørsmål 12:

Lotteritilsynet skisserer tre ulike former for blokkering av nettsider: blokkering av IP-adresser, blokkering av DNS-adresser og DPI-basert blokkering. Hvordan vurderer høringsinstansene disse ulike formene for blokkering som tiltak for å beskytte det norske regulerte markedet?

Med hilsen

Nina Økland (e.f.)
ekspedisjonssjef

Astrid Zachariassen
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.