



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 80

(2007–2008)

Om lov om endringer i pengespill- og
lotterilovgivningen
(betalingsformidling m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.1.3	Departementets vurdering	21
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	4.2	Om effekten av de foreslåtte lovendringene	22
2.1	Innledning	6	4.2.1	Høringsforslaget	22
2.2	Departementets høringsnotat av 13. november 2007	7	4.2.2	Høringsinstansenes syn	22
3	Regulering av betalingsformidling for pengespill	9	4.2.3	Departementets vurdering	23
3.1	Om elektronisk formidlet pengespillaktivitet i Norge	9	4.3	Hvilke instanser og handlinger de foreslåtte reglene vil gjelde for	23
3.1.1	Bakgrunn	9	4.3.1	Høringsforslaget	23
3.1.2	Omsetning og bruk av fjernspill i Norge	9	4.3.2	Høringsinstansenes syn	23
3.1.3	Pengespillproblemer knyttet til fjernspill	10	4.3.3	Departementets vurdering	24
3.2	Kriminalitetsforebygging	10	4.4	Forholdet til EØS-rettslige forpliktelser	25
3.3	Betalingsformidling til internettbasert virksomhet	11	4.4.1	Høringsforslaget	25
3.4	Gjeldende rett vedrørende betalingsformidling for pengespill	12	4.4.2	Høringsinstansenes syn	25
3.5	Andre lands regulering av elektronisk formidlede pengespill	13	4.4.3	Synspunkter fra EFTAs overvåkingsorgan	25
3.5.1	Innledning	13	4.4.4	Synspunkter fra EU-kommisjonen	25
3.5.2	Danmark	13	4.4.5	Departementets vurdering	26
3.5.3	Finland	13	4.5	Lovplassering og håndheving	27
3.5.4	Frankrike	14	4.5.1	Høringsforslaget	27
3.5.5	Italia	14	4.5.2	Høringsinstansenes syn	27
3.5.6	Malta	14	4.5.3	Departementets vurdering	27
3.5.7	Nederland	14	4.6	Om alternative tiltak mot fjernspill uten norsk tillatelse	27
3.5.8	Storbritannia	15	4.6.1	Høringsforslaget	27
3.5.9	Sverige	15	4.6.2	Høringsinstansenes syn	27
3.5.10	Tyskland	16	4.6.3	Departementets vurdering	28
3.5.11	USA	16	5	Administrative virkemidler ved brudd på pengespilloven	29
3.6	Internasjonale forpliktelser	16	5.1	Departementets høringsforslag	29
3.6.1	Forholdet til EØS-retten	16	5.2	Høringsinstansenes syn	29
3.6.2	EØS-rettslig vurdering av begrensninger på betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse	17	5.3	Departementets vurdering	29
3.6.3	Andre internasjonale forpliktelser/ WTO	19	6	Administrative og økonomiske konsekvenser	30
4	Høringsinstansenes syn og departementets vurdering	20	7	Merknader til de enkelte bestemmelsene	31
4.1	Om behovet for de foreslåtte lovendringene	20	7.1	Endringer i totalisatorloven	31
4.1.1	Høringsforslaget	20	7.2	Endringer i pengespilloven	31
4.1.2	Høringsinstansenes syn	20	7.3	Endringer i lotteriloven	31
				Forslag til lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (betalingsformidling m.m.)	32



DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 80

(2007–2008)

Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (betalingsformidling m.m.)

*Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 19. september 2008,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kultur- og kirkedepartementet legger med dette fram forslag om å presisere enkelte bestemmelser i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotteri-loven), lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespilloven) og lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator (totalisatorloven). Forslaget medfører at det tydelig vil framgå av de nevnte lovene at formidling av betaling og gevinster for pengespill uten norsk tillatelse, i visse tilfeller vil regnes som ulovlig avholdelse eller formidling av

slike pengespill. Endringene skal bidra til at rekkevidden av avholdelses- og formidlingsbegrepene i de nevnte lovene blir klarere og tilpasse loven bedre til den teknologiske utviklingen som har skjedd på pengespillområdet de siste årene.

I tillegg fremmes det forslag om å gi Lotteri- og stiftelsestilsynet hjemmel til å ilegge tvangsmulkt ved overtredelser av pengespilloven. Dette vil være et tiltak for å sikre bedre etterlevelse av denne loven.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Innledning

Etter straffeloven, lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven må all pengespillaktivitet i Norge ha tillatelse i medhold av lov for å være lovlig, jf. straffeloven § 298. Både avholdelse, formidling og markedsføring av pengespill uten norsk tillatelse er forbudt, likeså medvirkning til slike handlinger. Reguleringen hviler på hensynet til at spill som tilbys norske spillere skal være ansvarlige og moderate og underlagt myndighetenes kontroll for å sikre tilstrekkelig forbrukerbeskyttelse og hindre at spillaktiviteten får uheldige sosiale konsekvenser og bidrar til kriminell virksomhet.

Tradisjonelt har kjøp av lodd, kuponger og lignende innskudd for deltakelse i pengespill skjedd i direkte kontakt med en pengespillkommisjonær, loddselger e.l. I disse situasjonene er det som regel ikke tvil om at den som mottar betaling eller betaler ut gevinst for deltakelse i pengespill, er ansvarlig for avholdelsen eller formidlingen av angjeldende pengespill eller medvirker til slik aktivitet.

I de senere årene har deltakelse i pengespill i form av fjernspill blitt mer og mer vanlig. Med fjernspill menes pengespill som formidles elektronisk og der spillarrangør og spiller befinner seg på ulike steder. Interaktive fjernspill er fjernspill hvor resultat og ny spillmulighet tilbys spilleren i en kontinuerlig prosess. Det er i dag kun Norsk Tipping AS som har norsk tillatelse til å tilby egne interaktive fjernspill på sine spillterminaler. Utviklingen av fjernspill har gjort at pengespill generelt, og i særlig grad pengespill uten norsk tillatelse, er blitt mer tilgjengelige for spillere i Norge. Høy tilgjengelighet regnes som en risikofaktor for utvikling av pengespillproblemer. Ved fjernspill er det liten sosial kontroll med spillaktiviteten, siden aktiviteten foregår i kontakt mellom spilleren og datamaskinen, mobiltelefonen eller annen teknisk innretning spilleren bruker til å spille. I tillegg har mange interaktive fjernspill mulighet for høy innsats og gevinst og har høy trekningsfrekvens. Dette er også faktorer som kan gi økt risiko for pengespillproblemer hos spillerne som benytter spillene.

For å kunne betale innsats i fjernspill trenger man normalt en form for elektronisk overføring av

betalingen til spilloperator. Utbetaling av gevinster fra fjernspillaktørene skjer også hovedsakelig ved elektronisk betalingsoverføring til spiller. Elektronisk betalingsformidling er derfor en viktig forutsetning for gjennomføring av fjernspillvirksomhet. I mange tilfeller vil den som forestår betalingsformidlingen, ha tilgang til informasjon om at betalingen gjelder deltakelse i pengespill uten norsk tillatelse. I det internasjonale elektroniske kortbetalingsystemet brukes brukerstedskoder (Merchant Category Code og andre tilsvarende systemer) som normalt forteller hvilken type brukersted som mottar betalingen. Pengespillvirksomhet har en egen brukerstedskode. Etter gjeldende ordlyd i pengespilllovgivningen er det imidlertid tvilsomt om betalingsformidlingen kan anses som formidling eller avholdelse av pengespill uten norsk tillatelse eller medvirkning til slike handlinger, selv i de tilfeller betalingsformidleren kjenner til at betalingen gjelder pengespillvirksomhet fra brukerstedskoden.

I Ot.prp. nr. 44 (2002–2003), St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Kultur- og kirkedepartementet og St.meld. nr. 39 (2006–2007), Frivillighet for alle, har departementet drøftet regulering i forhold til internettspill. I Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) uttalte departementet at man vil «... *utvise forsiktighet med å tillate nye pengespill skreddersydd for Internett og andre elektroniske kanaler. Departementet vil samtidig arbeide videre med tiltak for å kontrollere veksten i spill på utenlandske Internett spill.*» (s. 16). Departementet la opp til «... *å avvente en internasjonal avklaring av hvilke lovgivningstiltak som kan gi reelt vern mot pengespilltilbud fra utlandet*» (s. 47). I St. prp. nr. 1 (2006–2007) uttalte departementet at man vil «... *vurdere en mer effektiv håndheving av norsk lovgivning, bl.a. for pengespill som tilbys via internett fra spilltilbydere lokalisert utenfor Norge.*» (s. 31). Komiteens flertall kommenterte ikke dette temaet i sine innstillinger, jf. Innst. O. nr. 124 (2002–2003) og B.innst. S. nr. 2 (2007–2008).

I St. meld. nr. 39 (2006–2007) opplyste departementet at det vil

«... bli vurdert nye tiltak mot den økende spilleaktiviteten på internett og andre elektroniske kanaler. (...) Departementet har bedt Lotteri- og stiftelsestilsynet være mer offensive i sin hånd-

heving av det eksisterende regelverket i lotteri- og pengespilloven for å hindre utbredelsen av de mange pengespill som er gjort tilgjengelige via internett. I tillegg vil det i løpet av året bli sendt på høring et forslag om restriksjoner i forhold til å formidle innskudd og premier i pengespill som ikke er godkjent i Norge.» (s. 191).

I Innst. S. nr. 104 (2007–2008) til stortingsmeldingen uttalte komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, følgende (s. 17):

«Flertallet har videre merket seg at Regjeringen varsler en nærmere vurdering av tiltak mot nettspill og støtter dette.»

På denne bakgrunn fremmes det forslag om at formidling av innskudd og gevinster til og fra pengespilltilbydere uten norsk tillatelse skal anses som ulovlig formidling eller avholdelse av pengespill. Denne presiseringen av bestemmelsene i lotteriloven og pengespilloven og av straffebestemmelsen i totalisatorloven vil berøre norske kredittkortselskap, bankinstitusjoner og andre virksomheter som bistår i overføring av betaling og gevinster for pengespill til og fra spillere i Norge. I forslaget forutsettes det at overføringen kan identifiseres som betaling eller gevinst for pengespill. Den enkelte spiller vil ikke bli berørt av presiseringen.

I tillegg fremmes det forslag om at Lotteri- og stiftelsestilsynet kan illegge tvangsmulkt ved overtreddelse av pengespilloven, for å sikre en mer effektiv håndheving av denne loven.

2.2 Departementets høringsnotat av 13. november 2007

Kultur- og kirkedepartementet sendte 13. november 2007 på høring et forslag om å foreta liknende presiseringer og tilføyelser til lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven som er omtalt i dette lovforslaget. Adressatene for høringsnotatet var følgende:

Barne- og likestillingsdepartementet
Finansdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og politidepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Utenriksdepartementet
Barneombudet
Datatilsynet
Forbrukerombudet
Kredittilsynet

Lotteri- og stiftelsestilsynet
Norges Bank
Politidirektoratet
Riksrevisjonen
Sosial- og helsedirektoratet
Statens innkrevingssentral
Øst-norsk kompetansesenter

Entreprenører:

Bingo- og Lotteriforbundet
Holland Bingo
Norsk Automatbransjeforening (NOAF)
Norsk Cirkus- og tivoliforening
Norsk lokalradioforbund
Norsk Lotteridrift AS
Tippekommisjonærenes landsforening
Norske Spill AS

Lotteriverdige organisasjoner:

Bellona
Care Norge
De Ti Humanitære AS
Den Norske Kreftforening
Den norske sjømannsmisjon
Flyktningerådet
Frivillighet Norge
Handicappede barns foreldreforening
Juvente
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
Landsforeningen for kvinner med bekkenløsning
Landsforeningen for polioskadde
Landsforeningen for støtte ved krybbedød
Landsforeningen for trafikkskadde
Motorførernes avholdsforbund
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Norges Astma- og allergiforbund
Norges Automobilforbund
Norges Blindeforbund
Norges Bygdeungdomslag
Norges Døve-Ungdomsforbund
Norges Handicapforbund
Norges Idrettsforbund og olympiske og paraolym-piske komité
Norges KFUK-KFUM
Norges Miljøvernforbund
Norges Naturvernforbund
Norges Røde Kors
Norsk Dysleksiforbund
Norske kvinners sanitetsforening
Norsk Folkehjelp
Norsk forbund for psykisk utviklingshemmede
Norsk Foreldrelag for funksjonshemmede
Norsk Organisasjon for Asylsøkere

Norsk Psoriasisforbund
 Norsk Revmatikerforbund
 Redd Barna
 Redningsselskapet
 Regnskogsfondet
 Rådet for psykisk helse
 SOS Rasisme
 Stiftelsen Fadderbarnas Fremtid
 Stiftelsen Helse og Rehabilitering
 Stiftelsen Sofielund
 Stiftelsen SOS barnebyer Norge
 Ungdom mot narkotika
 Voksne for barn

Andre

Actis
 Advokatfirmaet Hus Panzer & Co AS
 Anonyme Gamblere
 Brønnøysundregistrene
 Det Norske Travelskap
 Finansforbundet
 Finansieringsselskapenes forening
 Finansnærings Hovedorganisasjon
 Grimmi Consult
 Handels- og servicenærings hovedorganisasjon
 Hans Martin Nakkin
 Innsamlingskontrollen i Norge
 Interactive Promotions Media Ltd., Storbritannia
 Landsorganisasjonen mot Spilleavhengighet
 NHO
 Norges Pokerforbund
 Norsk Forening for pengespillproblematikk
 Norsk Hestesenter
 Norsk Rikstoto
 Norsk Tipping AS
 Pårørende til Spilleavhengige
 Sparebankforeningen i Norge
 Teknologirådet
 Vikingbet, Gibraltar

Departementet mottok tilbakemelding på høringsbrevet fra 43 instanser. Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Utenriksdepartementet, Brønnøysundregistrene, Datatilsynet, Politidirektoratet, Innsamlingskontrollen, Norsk Lokalradioforbund, Norges Bank og Næringslivets Hovedorganisasjon hadde ingen merknader til forslaget.

De øvrige 32 instansene som avga realitetsuttalelser til forslaget var:
 Finansdepartementet
 Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Justis- og politidepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Barneombudet
 Forbrukerombudet
 Kredittilsynet
 Lotteri- og stiftelsestilsynet
 Statens innkrevingssentral
 Østnorsk kompetansesenter
 Norges Blindforbund
 Frivillighet Norge
 Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
 Norges idrettsforbund og olympiske og paraolym-piske komité
 Redningsselskapet
 Norsk forening for pengespillproblematikk
 Norges Pokerforbund
 Pårørende til spilleavhengige
 Spillerforeningen
 Teknologirådet
 Tippekommisjonærenes landsforening
 Betfair
 Betsson
 European Gaming & Betting Association
 Interactive Promotion Media Ltd.
 Ladbrokes
 Norsk Tipping
 Remote Gambling Association
 UniBet
 Finansieringsselskapenes Forening
 Finansnærings Hovedorganisasjon
 Sparebankforeningen

Et flertall av de høringsinstansene som har gitt uttrykk for sin holdning til departementets forslag, støtter det. Høringsinstansenes syn vil bli tatt opp sammen med de enkelte spørsmålene som drøftes i denne proposisjonen.

Departementets høringsbrev ble 2. januar 2008 notifisert til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) i sam-svar med EØS-høringsloven, jf. direktiv 98/34/EF om informasjonsprosedyre for standarder og tek-niske forskrifter samt regler for informasjonssam-funnstjenester, som endret ved direktiv 98/48/EF. ESA har i brev av 3. april 2008 fremmet enkelte synspunkter på forslaget. EU-kommisjonen har i brev av 14. april 2008 også gitt sine synspunkter på forslaget i forhold til Norges EØS-rettslige forplik-telser. ESAs og Kommisjonens innspill redegjøres det nærmere for under pkt. 4.4.

3 Regulering av betalingsformidling for pengespill

3.1 Om elektronisk formidlet pengespillaktivitet i Norge

3.1.1 Bakgrunn

Den teknologiske utviklingen det siste tiåret har gitt nye formidlingsmuligheter for pengespill. Framveksten og videreutviklingen av kommunikasjonsteknologi, som bl.a. Internett og mobiltelefoni, har gitt pengespillaktører mulighet til å benytte disse systemene til både å avholde, markedsføre og formidle pengespill og pengespilltjenester på andre måter enn tidligere. Samtidig har teknologien åpnet for nye spill og gjort pengespill mer tilgjengelige og enklere å benytte for spillere. Den teknologiske utviklingen har gitt en økning i antallet nasjonale og internasjonale pengespill som avholdes. Spilltilbudet omfatter ordinære pengespill, som tipping og odds på idrettsarrangementer, kasinospill, bingo og tradisjonelle lotterier.

En rekke typer interaktive og andre utenlandske fjernspill er tilgjengelige i Norge, hvorav nettpoker nok er mest kjent. Man regner med at det er flere enn 2 500 nettsteder som pr. i dag tilbyr ulike former for pengespill og lotterier. Mange fjernspillaktører har konsesjoner fra et eller flere land for å drive sin virksomhet. Blant jurisdiksjoner som tilbyr slik tillatelse kan nevnes Italia, Storbritannia, Alderney, Gibraltar, Isle of Man, Malta, Costa Rica, Antigua, Australia, samt flere asiatiske og afrikanske stater. Noen land avgrenser fjernspilltilbudet fra nasjonale aktører, til landets egne borgere, som bl.a. Sverige og Nederland. Atter andre forbyr interaktive fjernspill, men tillater at internett benyttes som salgskanal for enkelte pengespill, slik situasjonen er i Norge.

3.1.2 Omsetning og bruk av fjernspill i Norge

Siden de fleste fjernspill ikke har norsk tillatelse, mangler en sikre tall for bruk og omsetning. Estimater utarbeidet av Lotteri- og stiftelsestilsynet tyder på at bruttoomsetningen for fjernspill ble doblet fra 2004 til 2005, fra 2,4 milliarder til 4,7 milliarder

kroner, hvorav 4 milliarder av omsetningen i 2005 skjedde på utenlandske nettsteder. I 2006 regner Lotteri- og stiftelsestilsynet med at det skjedde en ytterligere økning, til over 6 milliarder kroner i omsetning for fjernspill, hvorav minst 5,3 milliarder kroner på utenlandske nettsteder. I 2007 beregner Lotteri- og stiftelsestilsynet at nordmenn satset 7,6 milliarder kroner på pengespill over Internett, hvorav 6,3 milliarder kroner på utenlandske nettsteder. Omsetningen for utenlandske fjernspill utgjorde dermed ca 19 prosent av den totale estimerte bruttoomsetningen for pengespill i Norge i 2007 på ca. 33,7 milliarder kroner. Omsetningen på fjernspill i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto var til sammen på om lag 1,3 milliarder kroner i 2007.

Det eksisterer ikke sikker statistikk over hvor mange nordmenn som spiller pengespill via Internett, og hvilke alders- og sosiale grupper de tilhører, siden aktiviteten som nevnt for en stor del skjer via nettsider som ikke er underlagt norsk kontroll. Både Lotteri- og stiftelsestilsynet, SIRUS (Statens institutt for rusmiddelforskning), MMI, Synovate MMI og SINTEF Helse har imidlertid utarbeidet estimater på grunnlag av undersøkelser.

Lotteri- og stiftelsestilsynet har basert estimate- ne på kvartalsvise målinger der 1 000 personer over 18 år er spurt. Disse målingene viser at 6,8 prosent (tilsvarende 244 000 personer på landsbasis) av de spurte har spilt pengespill på Internett i løpet av 2007. Tilsvarende tall i 2004, 2005 og 2006 var hhv. 4,3, 5,9 og 6,5 prosent (152 000, 207 000 og 233 000 personer). Andelen nettspillere var større blant de yngre gruppene (under 29 år) enn blant de eldre. I aldersgruppa 18–29 år har 15 prosent spilt pengespill via Internett. Det var flere menn enn kvinner som oppga å ha benyttet pengespill via Internett (12 prosent menn, mot 2 prosent kvinner). I 2007 oppga 38 prosent av de som spiller via Internett, at de bare har spilt på norske nettsteder (Norsk Tipping og Norsk Rikstoto), og 47 prosent at de bare har spilt på utenlandske. 62 prosent av spillerne sa at de spilte 13 ganger eller mer i kvartalet. Gjennomsnittet var 23,7 ganger eller ca. 2 ganger i uka. 51 prosent svarte at de spilte for 100 kr eller mindre siste gangen de spilte. Gjennomsnittet var 329 kroner.

SIRUS' pengespillundersøkelse fra 2003 (*Pengespill og pengespillproblemer i Norge*. SIRUS rapport nr. 2/2003) var basert på undersøkelser blant et utvalg på i overkant av 5 000 personer mellom 15 og 74 år. Av disse hadde 2,7 prosent spilt pengespill via Internett i løpet av de siste 12 månedene.

MMI og Synovate MMI, med bistand fra Østnorsk kompetansesenter og det svenske Spelinstituttet, utførte i hhv. 2005 og 2007 undersøkelser av befolkningens spillevaner for pengespill på oppdrag av Norsk Tipping. Undersøkelsene har tittelen *Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen* av henholdsvis 15. september 2005 og 13. september 2007. Begge undersøkelsene var basert på svar fra i overkant av 3000 personer over 15 år. Om lag 2 prosent av befolkningen spilte i henhold til disse undersøkelsene internettspill ukentlig eller oftere. MMIs og Synovate MMIs målinger viste den samme tendensen som Lotteri- og stiftelsestilsynets, nemlig at det hovedsakelig er yngre menn som benytter pengespill via Internett. Ifølge undersøkelsene var det internettspill og gevinstautomater den norske befolkningen generelt satset mest penger på av pengespill i løpet av et år. Brutto omsetning på internettspill ble i undersøkelsen fra 2005 estimert til 7,3 milliarder kroner og i 2007 til i underkant av 7 milliarder kroner.

I følge SINTEF Helses undersøkelse fra 2007 (*Pengespill og pengespillproblem i Norge 2007*) hadde 4,7 prosent av deltakerne spilt pengespill via Internett i løpet av de siste 12 månedene.

3.1.3 Pengespillproblemer knyttet til fjernspill

Basert på undersøkelsene foretatt av SIRUS (2003), MMI (2005), Synovate MMI (2007) og SINTEF Helse (2007), regner man med at mellom 50 000 og 70 000 nordmenn har eller har hatt pengespillproblemer knyttet til ett eller flere pengespill. I rapporten *Underholdning med bismak*, utgitt av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) i 2003, konkluderes det med at 3,2 prosent (11 000 personer) av ungdom mellom 13 og 19 år i Norge har pengespillproblemer. Med noe mindre strenge kriterier er andelen 6 prosent (20 000 personer).

Den offentlig finansierte kontakttelefonen for personer med pengespillproblemer; Hjelpelinjen, fører statistikk over hvilke pengespill henvendelsene de får gjelder. Hjelpelinjen har de siste årene registrert en økning av førstegangshenvendelser hvor pengespill som hovedsakelig formidles via Internett, som poker og andre kasinospill som ikke er tillatt i Norge, oppgis som hovedproblemmillet (32

prosent av 670 henvendelser i 2007, mot 10 prosent av 1 318 henvendelser i 2006, 6,7 prosent av 1 535 henvendelser i 2005 og 1,2 prosent av 1 552 henvendelser i 2004).

MMIs undersøkelse fra 2005 indikerte at risiko- og problemspillere står for over 60 prosent av innsatsen på internettspill. I denne undersøkelsen sto spilleautomater og internettspill i en særstilling når det gjaldt risiko- og problemspillernes pengebruk. Internettspill var lite vanlig i befolkningen generelt (2 prosent benyttet slike spill ukentlig eller oftere), men blant risiko- og problemspillere brukte nærmere 20 prosent slike spill ukentlig eller oftere, i følge undersøkelsen.

I Synovate MMIs undersøkelse fra 2007 var tendensen den samme som i MMI-undersøkelsen fra 2005, at problemspillere satset mest på internettspill. I 2007-undersøkelsen var det fortsatt rundt 2 prosent av befolkningen som spilte internettspill ukentlig eller oftere, mens andelen blant problemspillere lå noe lavere, på 12 prosent.

Også av SINTEF Helses undersøkelse fra 2007 framgår det at kjøp av spill over Internett forekom hyppig både for risiko- og problemspillere. I undersøkelsen ble deltakerne spurt om hva som ble regnet for det viktigste spillet for dem. En tredjedel av livstids problemspillere (personer som har eller har hatt pengespillproblemer) oppga at spilleautomater opptok dem mest. Undersøkelsen ble gjennomført før forbudet mot privatdrevne spilleautomater trådte i kraft 1. juli 2007. En femtedel blant livstids problemspillere rapporterte at internettpoker og andre internettspill var det viktigste spillet for dem. Risikospillene i undersøkelsen spilte oftest på Lotto/Viking Lotto, brukte mest tid og tanker på internettpoker og mest penger på spilleautomater. SINTEF Helse påpeker i undersøkelsen at bruk av Internett gir økt tilgjengelighet til pengespill og at tilgjengelighet har vært satt i sammenheng med avhengighet tidligere, både innen rusmiddelforskning generelt og pengespillforskning spesielt.

3.2 Kriminalitetsforebygging

Å begrense og forebygge at pengespill benyttes til kriminell virksomhet, er viktige hensyn bak norsk pengespillpolitikk og den strenge norske pengespillregulering. Faren for at pengespillvirksomhet benyttes til hvitvasking er en kjent problemstilling innen bekjempelsen av økonomisk kriminalitet. Økokrim viser i sin årsrapport for 2007 til at de siste årene har åpnet seg nye muligheter for hvitvasking gjennom internettbaserte pengespill. Øko-

krim uttaler bl.a.: «Slike spill omfattes per i dag ikke av hvitvaskingsloven, og kontroll er vanskelig siden ingen har oversikt over omfanget eller spillerens reelle identitet.» (s. 20). Den internasjonale organisasjonen Financial Action Task Force (FATF-GAFI) har ved flere anledninger påpekt risikoen for hvitvasking gjennom internettspillvirksomhet. FATF-GAFI er en internasjonal myndighetsorganisasjon som arbeider for å utvikle og fremme nasjonale og internasjonale tiltak som kan hindre hvitvasking og terrorfinansiering. Norge er medlem av organisasjonen. FATF-GAFI anbefaler alle medlemsland tiltak mot hvitvasking bl.a. fra pengespillvirksomhet. EU/EØS-medlemsland er forpliktet til å iverksette de tiltakene mot hvitvasking som følger av de ulike hvitvaskingsdirektivene.

3.3 Betalingsformidling til internettbasert virksomhet

Betalingsformidlingen for fjernspill skjer i hovedsak ved at spilleren bruker betalingskort, som for eksempel Visa eller Mastercard. Ut fra Lotteri- og stiftelsestilsynets beregninger brukte 39 prosent av fjernspillerne i 2007 debetkort ved overføring av innsatsen til et spillested på Internett eller mobiltelefon. Ved bruk av debetkort for betaling for tjenester via Internett, blir spillerens bankkonto som er knyttet til kortet, belastet direkte. 29 prosent benyttet i 2007 kredittkort som betaling for pengespill via Internett eller mobiltelefon, dvs. at innsatsen ble betalt i etterhånd av spillseansen. De fleste slike debet- og kredittkort er tilknyttet et nettverk som sikrer riktig transaksjon. De fire partene i slike nettverk er kortinnehaver (ved fjernspill spilleren), kortutsteder (spillerens bank- eller kortselskapsforbindelse), brukerstedet (fjernspillaktøren) og innløseren (aktør som leverer tjenester til brukerstedet og sikrer oppgjør for betaling som er foretatt med kortet).

Brukerstedet/fjernspillaktøren vil sende en forespørsel til innløseren om autorisasjon før spilleren får bruke kortet på brukerstedet. Mellom kortutsteder og innløser vil det foreligge et avtaleforhold som blant annet innebærer at kortutsteder må autorisere de transaksjonene som innløseren er bedt om å besørge, før de blir foretatt. Kortutsteder sjekker i autorisasjonsrunden om kortet som brukes er gyldig m.v.. Når innløseren formidler en autorisasjonsforespørsel fra brukerstedet til kortutstederen, vil det opplyses om hva slags type virksomhet brukerstedet driver gjennom angivelse av brukerstedskoden. Brukerstedskodesystemet har som regel en egen kode for pengespillvirksomhet.

For brukerstedskodesystemet Merchant Category Code (MCC) er for eksempel brukerstedskoden for pengespillvirksomhet kode 7995. Flere kredittkortselskap som opererer i Norge, som Diners, Mastercard m.v., har stanset videre autorisasjon av transaksjoner fra brukersteder som har en brukerstedskode som betegner pengespillvirksomhet. De som tilbyr debet- og kredittkort har videre en rapporteringsplikt til Valutaregisteret om overføringer av betalingsmidler inn og ut av Norge ved hjelp av disse kortene, jf. lov 28. mai 2004 nr. 29 om register over opplysninger om valutaveksling og overføring av betalingsmidler inn og ut av Norge (valutaregisterloven).

Betaling fra en spiller til en fjernspillaktør ved ordinær bankoverføring fra spillerens bankkonto til fjernspillselskapets, ble etter Lotteri- og stiftelsestilsynets beregninger benyttet i 9 prosent av tilfellene hvor det ble spilt via Internett eller mobiltelefon i 2007. Ved slike overføringer kommer ikke det før nevnte brukerstedskodesystemet til anvendelse. Banker og andre finansieringsinstitusjoner som forstår slike overføringer, har imidlertid rapporteringsplikt til Valutaregisteret om overføring av betalingsmidler fra eller til Norge. I denne rapporteringen skal navn på firma eller person som mottar betalingsmidlene i utlandet, oppgis.

8 prosent av overføringene for fjernspill skjedde i 2007 ved hjelp av såkalt elektronisk lommebok. Dette er et betalingsmiddel hvor en pengeverdi er lagret på et elektronisk medium, for eksempel et smartkort. Pengeverdien er representert som en fordring på utstederen. I en slik e-penge transaksjon som bruken av en elektronisk lommebok innebærer, er det tre parter: utsteder (av e-penger), bruker og brukersted. Bruker betaler inn et beløp til utsteder. Utsteder lagrer denne pengeverdien på den elektroniske innretningen. Brukeren vil ha anledning til å benytte den elektroniske innretningen som betalingsmiddel hos de brukerstedene som aksepterer de aktuelle e-pengene som betalingsmiddel. E-penger er ikke et tvungent betalingsmiddel, og det vil derfor være opp til hvert enkelt brukersted om de vil akseptere brukers e-penger som betalingsmiddel for varer og tjenester. Brukerstedene får oppgjør for de mottatte e-pengene hos utsteder. Det kan variere fra brukersted til brukersted hva slags e-penger som aksepteres. Utstedere av elektroniske lommebøker kan imidlertid avgrense på hvilke brukersteder den elektroniske lommeboken skal kunne brukes som betalingsmiddel. Også transaksjoner inn og ut av Norge ved hjelp av e-penger skal rapporteres til Valutaregisteret. De e-pengeforetakene som foreløpig har fått tillatelse fra Kredittilsynet, driver imidlertid ikke med betalings-

transaksjoner ut av landet. Til dette kreves en egen godkjenning fra Kredittilsynet.

3.4 Gjeldende rett vedrørende betalingsformidling for pengespill

Etter straffeloven § 298 første ledd kan «*Den, som gjør sig en Næringsvei af Lykkespil, som ikke ved særskilt Lov er tilladt, eller af at forlede dertil*» straffes. Lykkespill defineres i § 299 som «*... alle Spil om Penge eller Penges Værd, ved hvilke paa Grund af Spillets Art eller Indsatsernes Høide det vindesyege Øiemed fremtræder som fremherskende. Som Lykkespil ansees ogsaa Væddemaal og Terminspil (Differenshandel), ved hvilke det samme er Tilfældet.*»

Etter lotteriloven foreligger det et lotteri hvis deltakerne «*... mot innskudd kan erverve gevinst som følge av trekning, gjetting eller annen fremgangsmåte som helt eller delvis gir et tilfeldig utfall*» (lotteriloven § 1). Denne definisjonen blir også lagt til grunn for den virksomheten som omfattes av pengespilloven og totalisatorloven.

I lotteriloven er det aktivitetene *avholdelse, formidling og markedsføring* av lotteri som reguleres og som er forbudt hvis lotteriet ikke har tillatelse, jf. lotteriloven §§ 6 og 11. Etter pengespilloven er det forbudt å *formidle* pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser og å *selge* eller *falby* kuponger til pengespill uten hjemmel i lov. Det er også forbudt å *bekjentgjøre* utenlandske tallspill og pengespill, jf. pengespilloven § 2. I totalisatorloven er det aktiviteten å *anordne* veddemål som reguleres, jf. totalisatorloven § 1. Selv om begrepene i de tre lovene er noe ulike, antas aktivitetene som rammes å være de samme og kan sammenfattes i begrepene *avholdelse, formidling og markedsføring*.

Av straffelovens ikrafttredelseslov (strl. ikrl.) § 12 framgår det at det ikke oppstår forpliktelser av spill og veddemål og at man ikke er forpliktet av gjeld stiftet ved slike aktiviteter (strl. ikrl. § 12 nr. 1 første ledd). Man er heller ikke forpliktet til å betale tilbake lån eller forskudd brukt til pengespillaktivitet, hvis den som ga lånet eller forskuddet visste hvilket formål midlene skulle brukes til (strl. ikrl. § 12 nr. 1 andre ledd).

Den eneste formen for fjernspill som det er gitt tillatelse til av norske myndigheter, er elektronisk innlevering og betaling av pengespill til det statlige selskapet Norsk Tipping og stiftelsen Norsk Rikstoto. Disse har ikke adgang til å tilby interaktive fjernspill. Tilbudet av interaktive fjernspill som nordmenn har tilgang til, er derfor ikke regulert i hen-

hold til norske tillatelser og heller ikke underlagt kontroll av norske myndigheter.

Det foreligger ingen norske rettsavgjørelser hvor betalingsformidlerens rolle i forhold til ulovlig pengespillvirksomhet er vurdert isolert. I Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse av 22. september 2003 (HR-2003–1068-1) er bruk av bankkort og Visa-kort ved betaling for lovlige pengespill omtalt i forhold til bestemmelsene i straffelovens ikrafttredelseslov § 12 nr. 1 annet ledd om at lån eller forskudd ytet til pengespill, ikke kan kreves inn. Saken gjaldt en spillekommisjonær for Norsk Tipping som hadde innvilget kreditt til spilleinnsats for en av sine kunder, og om dette kravet kunne sikres med arrest etter tvangsloven kap. 14. Kjæremålsutvalget kom til at straffelovens ikrafttredelseslov § 12 nr. 1 annet ledd også omfatter kreditt til lovlige spill, og la til grunn at kunden ikke var forpliktet til å betale spillekommisjonæren den innvilgede kreditten. Kjæremålsutvalget uttalte i kjennelsen:

«Den kjærende part har fremholdt at dersom straffelovens ikrafttredelseslov § 12 nr. 1 annet ledd rammer kreditt til lovlige spill, vil det kunne skape problemer med å gjøre opp spilleinnsats med bankkort eller Visa-kort, da disponible beløp på konti som disponeres med slike kort, kan være oppnådd ved kreditt. Kjæremålsutvalget kan imidlertid ikke se at dette skaper særlige problemer. Ugyldighetsregelen i § 12 nr. 1 annet ledd gjelder bare «Laan eller Forskud, som nogen vidende om Øiemedet har ydet til Brug ved Spil eller Væddemaal.»»

Kultur- og kirkedepartementet har tidligere inn tatt det standpunktet at dersom en norsk bank oppretter en konto for en pengespilltilbyder uten norsk tillatelse ville det regnes for medvirkning til formidling av ulovlige pengespill i Norge, jf. departementets brev av 13. august 2003 til Den Norske Bank.

Lovavdelingen i Justisdepartementet vurderte i brev av 10. juli 2006 til Finansdepartementet om finansinstitusjoners rolle ved spillevirksomhet på internett kan innebære en ulovlig medvirkning til lotteri og pengespill. Lovavdelingen uttaler at finansinstitusjoner gjennom sin rolle som betalingsformidler kan sies å gi bistand som virker med i avholdelsen av lotterier. Dette er etter Lovavdelingens syn imidlertid ikke ensbetydende med at handlingene utgjør straffbar medvirkning til lotteriavholdelse. Finansinstitusjoners kontraheringsplikt i finansavtaleloven § 14 kan også lede til at betalingsformidlingen ikke er rettsstridig og derfor heller ikke straffbar.

I sak 2006–039 uttaler Bankklagenemnda at den innklagede banken ikke kunne kreve en kunde for

utestående saldo på en kredittkortkonto, fordi beløpet var brukt til å betale pengespill og banken ut fra brukerstedskoden til betalingsmottakeren måtte ha visst dette. Straffelovens ikrafttredelseslov § 12, om at spillegjeld ikke forplikter, ble derfor ansett for å frita kunden fra å betale det utestående. Nemnda uttalte samtidig at debetkort, som Visa, antas å falle utenfor bestemmelsen, selv om det er innvilget kreditt på kontoen. Et liknende standpunkt inntok nemnda i sin avgjørelse i sak 2007–029.

3.5 Andre lands regulering av elektronisk formidlede pengespill

3.5.1 Innledning

Flere land, både i og utenfor Europa, vurderer eller har innført tiltak for å begrense uheldige konsekvenser av elektronisk formidlede pengespill uten tillatelse i vedkommende land. Departementet gir i det følgende en bred redegjørelse for situasjonen i andre land, fordi dette er etterspurt av flere høringsinstanser og fordi medlemsstatenes handlingsrom med hensyn til regulering av fjernspill ikke har vært særskilt rettslig prøvet i henhold til fellesskapsretten av EF-domstolen.

3.5.2 Danmark

Dansk lovgivning forbyr i utgangspunktet pengespill og lotterier. Spill må ha positiv tillatelse. Inntektene fra de fleste spill og lotterier i Danmark skal komme samfunnsnyttige formål og staten til gode. Det er forbudt å tilby og formidle deltakelse i spill som ikke har tillatelse i Danmark, inkludert utenlandske spill. Etter dansk rett anses et spill formidlet via internett for å være tilbudt i Danmark hvis det retter seg mot det danske markedet ved å benytte dansk språk, gjennom markedsføring og gjennom de spillene som tilbys. Å formidle spill omfatter bl.a. å fremme deltakelse i ulovlige spill, herunder å jobbe for et selskap som ulovlig tilbyr spill. Markedsføring av spill uten tillatelse er forbudt, noe som også inkluderer markedsføring for utenlandske spill. Deltakelse i utenlandske spill er imidlertid ikke forbudt for danske innbyggere. Det er også gitt tillatelse til danske spilltilbydere til å tilby sine pengespill via Internett. Slik tillatelse er bl.a. gitt til Danske Spil, som tilsvarende Norsk Tipping i Norge. Fra november 2006 har Danske Spil tilbudt bingo via Internett, noe som trolig er det første interaktive spillet via Internett fra en dansk spilltilbyder.

I Danmark utga i 2001 ei arbeidsgruppe med representanter fra ulike myndighetsorgan en rapport

om mulige tiltak for regulering av fjernspill, jf. rapporten *Spil i fremtiden – overvejelser om en samlet spillelovgivning*. Arbeidsgruppen anbefalte at det skulle kunne nedlegges forbud mot betalingstransaksjoner til bestemte nettsteder for fjernspill. Forslaget er så langt ikke fulgt opp i konkrete tiltak i Danmark.

EU-kommisjonen sendte Danmark i april 2006 et åpningsbrev (letter of formal notice) hvor den vurderte om den danske reguleringen av sportsveddmål er i samsvar med Danmarks EF-rettslige forpliktelser. Etter at Danmark hadde gitt sine synspunkter på kommisjonens åpningsbrev, avga Kommisjonen 21. mars 2007 en grunngitt uttalelse (reasoned opinion) i saken. Kommisjonen konkluderte i denne uttalelsen med at de danske begrensningene av den frie utvekslingen av sportsveddemålstjenester ikke er i samsvar med gjeldende EU-lovgivning og ikke dokumentert å være nødvendige, proporsjonale og ikke-diskriminerende. Saken er ennå ikke brakt inn for EF-domstolen.

3.5.3 Finland

Også i Finland kreves det tillatelse for å drive spill og lotterier. Den siste endringen av lotteriloven trådte i kraft i januar 2002. I forarbeidene uttales det at man skal begrense inntektene fra spill og at slike inntekter kun skal komme samfunnsnyttige formål til gode. Spillevirksomheten skal kontrolleres nøye for å sikre rettsikkerheten for spillerne og hindre kriminalitet og spilleproblemer. Det er forbudt å tilby, selge, formidle og fremme lotterier uten tillatelse. Det er også forbudt for finske spilltilbydere å selge eller formidle lotterier til utlandet hvis lotteriet ikke er tillatt i det landet det tilbys, for å begrense den internasjonale konkurransen i lotterimarkedet. Spill via Internett er ikke regulert særskilt og det er ikke iverksatt tiltak knyttet til betalingsformidling for fjernspill. Det statlige pengespillselskapet Veikkaus tilbyr sine pengespill over Internett, inkludert interaktive pengespill i form av skrapelodd.

I januar 2008 framla ei arbeidsgruppe fra det finske Sosial- og helsedepartementet en rapport der man anbefaler at myndighetene iverksetter tiltak mot ulike former for ulovlige pengespill, som blant annet fjernspill via Internett. Arbeidsgruppas utgangspunkt for forslagene er å hindre problemer skapt av pengespill når det gjelder sosiale forhold, helse og i finansiell sammenheng. Arbeidsgruppen foreslår også 18-års aldersgrense på alle pengespill som er lovlige i Finland og at det etableres identifiseringssystemer for pengespill som sikrer at denne aldersgrensa overholdes.

EU-kommisjonen sendte i april 2006 Finland et åpningsbrev (letter of formal notice) hvor den vurderte om den finske reguleringen av sportsveddemål er i samsvar med Finlands EF-rettslige forpliktelser. Etter at Finland hadde gitt sine synspunkter på kommisjonens åpningsbrev, avga Kommisjonen 21. mars 2007 en grunnlagt uttalelse (reasoned opinion) i saken. Kommisjonen konkluderte i denne uttalelsen med at de ikke fant at de finske begrensningene av den frie utvekslingen av sportsveddemålstjenester var i samsvar med gjeldende EU-lovgivning. Restriksjonene var i følge Kommisjonen ikke dokumentert å være nødvendige, proporsjonale og ikke-diskriminerende. Saken er ennå ikke brakt inn for EF-domstolen.

3.5.4 Frankrike

Frankrike har en restriktiv pengespillregulering. Som i Norge, er det i utgangspunktet forbud mot pengespill. Kun noen få operatører har tillatelse til å tilby pengespill. Pengespill via Internett kan bare tilbys av to statlige pengespillselskap.

5. mars 2007 ble det vedtatt en lov som er utformet spesielt for å hindre utbredelsen av fjernspill som ikke har fransk tillatelse. I lovforslaget er det bestemmelser som pålegger franske internettleverandører å advare kunder mot ulovlige pengespilltilbud når kundene oppsøker internettsider som tilbyr pengespill. Andre bestemmelser i forslaget gir franske myndigheter adgang til å pålegge banker å stanse pengetransaksjoner fra ulovlige fjernspillaktørers bankkontoer til spillere. Loven inneholder også forbud mot å markedsføre ulovlige pengespill. Loven har ennå ikke trådt i kraft.

Frankrike mottok i oktober 2006 et åpningsbrev fra EU-kommisjonen med anmodning om informasjon om visse deler av den franske pengespillreguleringen. Anmodningen gjaldt konkret medlemslandets begrensning av sports- og hesteveddemål tilbudt elektronisk fra andre medlemsland hvor vedkommende operatør har tillatelse for denne typen pengespilltilbud. I sin grunnlagte uttalelse av 27. juni 2007 konkluderte Kommisjonen med at den franske reguleringen ikke var i samsvar med EU-lovgivningen og at Frankrike ikke hadde greid å vise at reguleringen var nødvendig, proporsjonal og ikke-diskriminerende. Saken er ennå ikke brakt inn for EF-domstolen.

3.5.5 Italia

Den italienske pengespillreguleringen er restriktiv for å beskytte befolkningen mot pengespillproblemer. Det kreves tillatelse for å tilby pengespill.

Høsten 2005 vedtok italienske myndigheter nye bestemmelser i sin finanslov som pålegger internettleverandørene å stenge innbyggernes tilgang til nettsider med pengespill som ikke hadde italiensk tillatelse. Loven trådte i kraft i februar 2006. I løpet av 2006 og 2007 utlyste og tildelte de italienske myndighetene i tillegg tillatelser til å tilby pengespill via Internett til italienske innbyggere.

Italia er også et av landene EU-kommisjonen i oktober 2006 sendte åpningsbrev med anmodning om informasjon om medlemslandets begrensning av elektroniske sportsveddemålstjenester tilbudt og lisensiert i andre medlemsland. Kommisjonen var spesielt opptatt av om den vedtatte reguleringen om blokkering av nettsidene til lovlige europeiske pengespilloperatører, var et proporsjonalt tiltak. I juni 2007 uttalte Kommisjonen at Italias svar og dialogen med landet var lovende, trolig på bakgrunn av at Italia da hadde åpnet for å gi tillatelse til enkelte utenlandske fjernspilloperatører.

3.5.6 Malta

Etter maltesisk lov må man ha tillatelse fra myndighetene for å kunne tilby pengespill. Maltesiske myndigheter har siden 2004 gitt tillatelser til fjernspill på visse vilkår, om bl.a. kundeidentifisering og hvitvaskingsforebygging. Det er ikke vilkår for tillatelsene at fjernspilltilbudet kun skal kunne brukes av den maltesiske befolkning.

Til nå har maltesiske myndigheter gitt over 200 fjernspilltillatelser som er grunnlag for over 750 ulike fjernspillnettsteder. Malta tilbyr blant annet gunstig selskapskattlegging for at selskaper skal etablere fjernspillvirksomhet i landet.

3.5.7 Nederland

Alle pengespill som skal tilbys i Nederland må ha tillatelse fra myndighetene. Reguleringen er begrunnet i hensynene om å hindre spilleavhengighet og kriminalitet og beskytte forbrukere. Alle lovlige spill i Nederland skjer til inntekt for allmenntilgode formål, med unntak av automatdrift, som kan skje i regi av private aktører som selv råder over automatinntektene. Øvrige spill drives av staten eller frivillige organisasjoner. Det gis én tillatelse for hver type spill (lotto, sportsveddemål, hesteveddemål, kasinodrift mv).

Siden 2005 har nederlandske myndigheter behandlet et forslag om endring av sin lotterilov som ville åpne for å gi en midlertidig tillatelse på to år for e-gaming til Holland Casino, et statskontrollert selskap. Etter forslaget vil tillatelsen kun åpne for tilbud av spill via en internettside, og ikke for tilbud av

interaktive spill som ren mobiltjeneste, TV-tjeneste el. Spillerne kan imidlertid velge å få tilgang til internettsiden via den terminal de ønsker, om det er via mobiltelefon, ordinær datamaskin eller via andre internett-terminaler. Kun personer bosatt i Nederland skulle etter forslaget ha anledning til å registrere seg og benytte det interaktive pengespilltilbudet. Forslaget ble våren 2008 avvist av Parlamentet.

Betalingsformidling for internettspill uten nederlandsk tillatelse anses for ulovlig formidling av pengespill og dermed i strid med art. 1 i den nederlandske pengespilloven.

EU-kommisjonen sendte i april 2006 et åpningsbrev til nederlandske myndigheter hvor det ble bedt om informasjon om medlemslandets sportsspillregulering. I februar 2008 avga Kommisjonen en grunngitt uttalelse til nederlandske myndigheter om at den nederlandske reguleringen av sportstipping ikke er i samsvar med landets EU-rettslige forpliktelser. Nederland hadde svarfrist i slutten av april, og Kommisjonen vil vurdere om saken skal bringes inn for EF-domstolen.

3.5.8 Storbritannia

All lotteri- og pengespillaktivitet i Storbritannia krever særskilt tillatelse. Inntekter fra pengespill og veddemål går til arrangøren. Det er ikke krav om at inntektene fra slik virksomhet skal gå til samfunnsnyttige formål. Inntekter fra lotterier skal derimot utelukkende gå til samfunnsnyttige formål. Et statskontrollert foretak arrangerer det største nasjonale lotteriet; National Lottery.

I 2005 ble det vedtatt en ny pengespillov i Storbritannia. The Gambling Act omfatter veddemål, bingo, kasinospill, spilleautomater og også pengespill via Internett, som dermed ble særlig regulert for første gang i landet. Alle former for pengespill vil også etter den nye loven kreve en eller annen form for tillatelse. Hovedformålene med den nye loven er å beskytte barn, unge og andre sårbare grupper mot pengespillproblemer, forebygge kriminalitet og sikre at pengespill foregår på en riktig og transparent måte. Loven trådte i kraft i september 2007. Det er en uttalt målsetning for britiske myndigheter at Storbritannia skal være et attraktivt etableringssted for fjernspillaktører, blant annet for at spillerne skal kunne vite at de bruker et spilltilbud som er godkjent og kontrollert av britiske myndigheter. I 2005 ble det også etablert en ny tilsynsmyndighet for pengespillvirksomhet; The Gambling Commission, som er et uavhengig organ. Gambling Commission gir tillatelser til pengespill og har mulighet til å fastsette nye, skjerpede vilkår for gitte tillatelser og til å kunne trekke tilbake tillatelser.

I den nye britiske pengespilloven blir fjernspill særskilt regulert som *remote gambling*. Remote gambling defineres som pengespill der spilleren bruker *remote communication* for å spille, for eksempel Internett, TV, radio, telefon eller annen form for elektronisk kommunikasjon. For å kunne få tillatelse til fjernspill må en del av det tekniske utstyret for pengespillvirksomheten være plassert i Storbritannia (database, server eller liknende), mens det øvrige utstyret og spillerne kan befinne seg utenlands.

Fjernspillaktører med tillatelse kan markedsføre tjenestene sine i Storbritannia. Det samme kan slike aktører fra andre EU-land, i tillegg til aktører fra jurisdiksjoner som har fått tillatelse av myndighetene til dette ved å ha blitt godkjent på en såkalt «White list», som innebærer at britiske myndigheter har akseptert at pengespill fra denne jurisdiksjonen tilbys britiske spillere.

3.5.9 Sverige

Sverige har en liknende pengespillregulering som de andre nordiske landene, med restriksjoner mot pengespill uten svensk tillatelse. Inntektene fra spill går til samfunnsnyttige formål via lotteriorganisasjonene og til staten. Svenske myndigheter besluttet i 2005 å gi prøvetillatelse til sitt statlige spillleselskap Svenska spel til å drive med interaktive spill via Internett. Dette tilbudet, som bl.a. omfatter online-poker, ble lansert i slutten av mars 2006, men vil bli evaluert etter prøveperiodens utløp i 2007. Dette fjernspilltilbudet er kun tilgjengelig for personer som har registrert seg og er bosatt i Sverige.

I SOU 2006:11, *Spel i en föränderlig värld*, vurderte et uavhengig utvalg den svenske pengespillreguleringen og regulering av fjernspill. Utvalget frarådet å gjøre betalingsformidling for fjernspill uten svensk tillatelse forbudt, fordi utvalget mente en slik regulering ville være mer vidtfavnende enn de hensyn svensk pengespilllovgivning skal beskytte. Utredningen har vært på høring i Sverige, men myndighetene har ennå ikke tatt konkret stilling til konklusjonene i utredningen.

Den 20. juni 2007 ga den svenske regjeringen en utreder i oppdrag å foreslå en langsiktig og holdbar svensk pengespillregulering, jf. Kommittédirektiv 2007:79, *En stärkt og moderniserad spelregulering*. Et av tiltakene utrederen skal vurdere er muligheten og hensiktsmessigheten av å forby banker og andre å formidle betaling for pengespill uten tillatelse. Utredningen skal legges fram innen 15. desember 2008.

Sverige mottok i april 2006 et åpningsbrev fra

EU-kommisjonen med anmodning om informasjon om medlemslandets regulering av sportsspill. Kommisjonen konkluderte i sin grunngitte uttalelse 27. juni 2007 at Sveriges sportsspillregulering ikke var i samsvar med landets EU-forpliktelser. I et nytt åpningsbrev av 31. januar 2008 har Kommisjonen bedt Sverige redegjøre for sin regulering av poker-spill og pokerturneringer. Det vises her til at slike pengespill kan tilbys i Sverige i svenske kasino og av det svenske statseide pengespillselskapet via Internett, men ikke av pengespillaktører som er etablert i andre medlemsland.

3.5.10 Tyskland

I Tyskland er pengespill regulert både på føderalt og delstatsnivå. Pengespill uten tillatelse er forbudt. Dette forbudet omfatter også formidling og markedsføring av pengespill uten tillatelse. Straffebestemmelser og regulering av hesteveddeløp, lotterier og spilleautomater er gitt sentralt, mens den øvrige reguleringen er tillagt de 16 tyske delstatene (länder). En fellesstatlig avtale sikrer et felles rammeverk for regulering av lotterier i delstatene. Formålet med avtalen er å sikre bedre kontroll med spilleavhengighet, at spillvirksomhet skjer i samsvar med regulering, hindre utnyttelse av pengespill til privat profitt og sikre at inntekter fra spillvirksomhet i hovedsak blir brukt til å fremme offentlige formål. Avtalen innebærer med få unntak, at delstatene selv må være operatør for kommersiell spillvirksomhet eller at virksomheten drives av et statskontrollert selskap.

I en dom fra den tyske forfatningsdomstolen i Karlsruhe fra 28. mars 2006 ble det slått fast at lovgivningen i delstaten Bavaria om statlig monopol på pengespillvirksomhet, må endres, fordi domstolen ikke fant at monopolet tilfredsstiller de EU-rettslige kravene. Delstatene har som en følge av dommen, valgt å inngå en ny fellesstatlig avtale. Den nye avtalen innebærer begrensninger på monopolistenes markedsatferd. Den innfører også nye regler for å hindre pengespilltilbud uten tysk tillatelse, herunder regler om å begrense betalingstransaksjoner til og fra utenlandske pengespillselskap og å pålegge internettleverandører å blokkere utenlandske pengespillnettsider. Den nye avtalen trådte i kraft 1. januar 2008.

Tyskland mottok i april 2006 åpningsbrev fra EU-kommisjonen med anmodning om informasjon om medlemslandets regulering av sportsspill. I januar 2008 mottok Tyskland et nytt åpningsbrev. I dette ber Kommisjonen medlemslandet redegjøre for den pengespillreguleringen som trådte i kraft 1. januar 2008 og som angår begrensninger av pen-

gespill via Internett, herunder forbudet mot betalingsformidling for pengespill uten tysk tillatelse.

3.5.11 USA

I USA har det i flere år pågått lovutredning og politiske drøftinger for å begrense fjernspillaktivitet via internettsider som ikke er regulert av amerikanske myndigheter. Den 13. oktober 2006 signerte presidenten The Unlawful Internet Gambling Enforcement Act, som forbyr betalingsformidling for grenseoverskridende pengespill. Betalingsformidling innenfor grensene til en enkelt delstat er ikke omfattet.

Et forslag til nærmere retningslinjer for håndheving av forbudet ble sendt på høring 1. oktober 2007 av Department of the Treasury (Treasury) og Board of Governors of the Federal Reserve System. Det ble her foreslått at forbudet først og fremst skulle ramme betalingsformidling der man gjennom brukerstedskoder og transaksjonskoder kan identifisere mottakerens pengespillvirksomhet, men ikke utelukke ansvar for andre betalingsformidlingsformer. Uttalelsesfristen var 12. desember 2007.

3.6 Internasjonale forpliktelser

3.6.1 Forholdet til EØS-retten

Norge er forpliktet av prinsippet om fri flyt av tjenester på det indre marked i den utstrekning som følger av EØS-avtalen og EUs sekundærlovgivning (forordninger, direktiver, mv.). Lotteri- og pengespilltjenester er i utgangspunktet å anse som tjenester i henhold til dette prinsippet. Etablering av pengespillvirksomhet omfattes også av etableringsretten iht. EØS-avtalen. Det innebærer at all regulering av lotteri- og pengespilltjenester må være i samsvar med prinsippene i EØS-avtalen art. 31 og 36. Et tiltak som faller inn under EØS-avtalen artikkel 31 eller artikkel 36, kan opprettholdes på to grunnlag. Tiltak som særbehandler borgere eller foretak fra andre EØS-stater, kan opprettholdes dersom de er begrunnet i hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen, jf. henholdsvis artikkel 33 og artikkel 39. Tiltak som ikke særbehandler borgere eller foretak fra andre EØS-stater, men som likevel anses som restriksjoner på adgangen til etablering eller til å yte tjenester, kan opprettholdes dersom tiltaket kan begrunnes i et tvingende allment hensyn. I henhold til rettspraksis fra EF- og EFTA-domstolen skal alle tiltak som faller inn under EØS-avtalen artikkel 31 og artikkel 36 også til-

fredsstille proporsjonalitetsprinsippet. I proporsjonalitetskravet ligger at tiltaket må være egnet til å ivareta det tvingende allmenne hensynet som tiltaket er begrunnet i, og ikke være mer restriktivt enn det som er nødvendig for å ivareta dette hensynet.

Bortsett fra at lotteri- og pengespilltjenester er omfattet av de generelle prinsippene i EØS-avtalen, er det ikke gitt særskilte regler innen EØS/EU for regulering av denne typen virksomhet. Det har med andre ord ikke funnet sted noen harmonisering av lotteri- og pengespillfeltet innen EØS/EU-området. I e-handelsdirektivet er lotteri- og pengespilltjenester eksplisitt unntatt (artikkel 1 (5) (d), tredje avsnitt i direktiv 2000/31/EF). Flertallet av medlemsstater ønsker å beholde den nasjonale råderetten over dette feltet, og i tjenstedirektivet er også lotteri- og pengespilltjenester unntatt (artikkel 2 (2) (h) i direktiv 2006/123/EF). I det nye direktivet om audiovisuelle medietjenester er tilfeldighetsspill med innsats, herunder lotteri, veddemål og andre former for rene pengespilltjenester, inkludert online pengespilltjenester, også unntatt, jf. fortalet pkt. 18 til direktiv 2007/65/EF om endring av Rådets direktiv 89/552/EØF om TV-spredning.

EF-domstolens og EFTA-domstolens særskilte rettspraksis på lotteri- og pengespillområdet gir nasjonale myndigheter en større frihet med hensyn til valg av mål og midler enn på andre sektorer av det indre marked, forutsatt at restriksjonene er egnet til å nå det angitte formål for lovgivningen og tiltaket fremstår som nødvendig og forholdsmessig. EF-domstolen har blant annet i Gambelli-saken (C-243/01) lagt til grunn at begrensninger i formidlingen av pengespilltjenester kan aksepteres på grunnlag av tvingende allmenne hensyn, som sosiale hensyn, behovet for vern av forbrukerne og forebygging av kriminalitet. De samme synspunkt er fremmet av EFTA-domstolen i sak E-1/06 (automatsaken) og sak E-3/06 Ladbrokes. Sikring av inntekter til nasjonale formål er ikke et legitimt hensyn i seg selv, men det aksepteres at pengespillinntekter kun kanaliseres til allmenntilleggsformål i en konsistent pengespillpolitikk.

Norges EØS/EU-rettslige forpliktelser i forhold til betalingstjenester følger av ulike direktiver, blant annet direktiv 98/26/EF om endelig oppgjør i betalingssystem og i oppgjørssystem for verdipapirer (gjennomført ved lov 17. desember 1999 nr. 95 om betalingssystemer m.v.) og direktiv 2002/65/EF om fjernsalg av finansielle tjenesteytelser til forbrukere (gjennomført ved lov 25. juni 1999 nr. 46 om finansavtaler og finansoppdrag). Det nye direktivet om betalingstjenester, Europaparlaments- og Rådsdirektiv 2007/64/EF, harmoniserer markedsadgang og virksomhetsregler for betalingsformid-

lere som ikke er kredittinstitusjoner, vilkår og regler for betalingsformidlingen og informasjonskrav til tilbyderne av tjenestene, og rettigheter og forpliktelser for brukere og tilbydere av betalingstjenester. I direktivets bestemmelse om avvisning av betalingsordrer (art. 65) heter det at en betalings-tjenestetilbyder ikke kan avvise å gjennomføre en autorisert betalingsordre, med mindre det er forbudt i henhold til annen relevant fellesskapslovgivning eller nasjonal lovgivning.

Departementet legger til grunn at de foreliggende direktivene i hovedsak tar sikte på en harmonisering av tekniske løsninger og tilrettelegging av infrastruktur for å sikre like konkurransevilkår for betalingstjenester innen det indre markedet. Direktivene og direktivforslaget regulerer også etablering av betalingstjenestevirksomhet og kontraktsforhold mellom betalingsformidleren og kunder. Slik departementet vurderer det, vil den foreslåtte begrensningen i betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse ikke være i strid med de foreliggende direktivene, og betalingsformidlere må forholde seg til nasjonal lovgivning som ikke er berørt av fellesskapsretten og som angår pengespill.

3.6.2 EØS-rettslig vurdering av begrensninger på betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse

Departementet legger til grunn at forslaget om forbud mot betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse er en følge av og henger sammen med de eksisterende forbudene mot å avholde, formidle og markedsføre slike pengespill i Norge. Forslaget innebærer derfor ingen ny restriksjon i forhold til de begrensningene som allerede eksisterer gjennom kravet om norsk tillatelse for å drive pengespill her til lands.

Om man likevel skal regne forslaget som en ny restriksjon vil den i utgangspunktet falle inn under restriksjonsforbudet i EØS-avtalen artikkel 31 og 36. Lovforslaget gjør ikke direkte forskjell på tjenesteytere ut fra hvor disse er etablert. Unntakene i EØS-avtalen artiklene 33 og 39 kommer derfor ikke til anvendelse.

Som påpekt under pkt. 3.6.1 første avsnitt, kan restriksjoner som er omfattet av EØS-avtalen artikkel 31 og 36 opprettholdes dersom tiltaket er begrunnet i et tvingende, allment hensyn. I tillegg må tiltaket være i overensstemmelse med proporsjonalitetsprinsippet. Dette innebærer at tiltaket må være egnet til å ivareta det tvingende allmenne hensynet som tiltaket er begrunnet i, og ikke være mer restriktivt enn det som er nødvendig for å ivareta dette hensynet.

Tvingende allmenne hensyn

Etter departementets vurdering er det klart at den norske pengespillpolitikken forfølger lovlige allmenne hensyn, herunder hensynet til å redusere spilleavhengighet. Det er som nevnt forbudt å avholde, medvirke til avholdelse eller formidle lotteri og pengespill som mangler tillatelse i Norge. Bestemmelsen skal sikre myndighetene kontroll med at det nasjonale spillemarkedet er sosialpolitisk og kriminalpolitisk forsvarlig, både med hensyn til utforming og tilgjengelighet. Departementet ser økningen i tilgjengeligheten av pengespill uten norsk tillatelse i form av fjernspill som en reell risiko for folkehelsen og for utvikling av ny kriminalitet knyttet til pengespill. Forskning og erfaring de senere år viser at flere av de karakteristika som kjennetegner fjernspill medfører slik økt risiko. I forhold til spilleavhengighet viser Hjelpelinjen for spilleavhengige til en økning i antall henvendelser der fjernspill angis som hovedproblem for spilleren.

En svært stor andel av den norske befolkningen har tilgang til internett i hjemmet, på arbeidsplassen og/eller på mobiltelefon. Dette medfører at den potensielle tilgjengeligheten til fjernspill er svært stor, noe som gjør det norske markedet særlig attraktivt for fjernspillselskaper. Fjernspillselskaper har ved ulike virkemidler forsøkt å omgå forbudet mot markedsføring og formidling av fjernspill, noe som også bidrar til å øke tilgjengeligheten for innbyggerne.

Et særpreg ved spill på Internett, er at det kan finne sted utenfor en sosial sammenheng, noe som medfører liten sosial kontroll. Pengespillproblemer avdekkes derfor ikke like lett som ved avhengighet til andre former for lotteri eller pengespill. Summene som kan satses er langt større enn ved tradisjonelle lotterier og pengespill.

Norske myndigheter har ingen kontroll med innholdet i fjernspill som mangler tillatelse her til lands. Flere av spillene som tilbys via Internett er det heller ingen tradisjon for å tillate i Norge, slik som poker og andre utpregede kasinospill. Mange av fjernspillselskapene har i den senere tid påberopt seg en ansvarlighetslinje ved å engasjere konsulenter for å gjøre deres spilltilbud mer sosialt ansvarlig. Det er imidlertid høyst tvilsomt om eventuelle tiltak mot spilleproblemer fra fjernspilltilbyderne selv vil være i samsvar med det begrensings- og kontrollnivå norske myndigheter ville funnet ansvarlig for denne typen pengespilltilbud.

Spill på nettet særpreges ved at det spilles med elektroniske penger, noe som kan medføre at spilleren lettere satser store summer – uten i tilstrekkelig grad å reflektere over konsekvensene. Dette

medfører at spilleren lettere mister kontroll med hvor mye han/hun spiller for. Innen enkelte av spillene kan det satses svært store summer over kort tid, noe som gjør skadepotensialet mye større enn for spill som tillates i Norge. Dette aspektet styrkes ved at fjernspillenes hjemmesider ofte inneholder markedsføring av bonuser, som innebærer at fjernspillaktøren tilbyr spilleren det samme beløp i spillebonus som vedkommende satser på spill.

Norsk myndigheter kan ikke kontrollere eller sikre at spill uten norsk tillatelse avholdes i henhold til fastsatte standarder og at utbetaling finner sted som avtalt. Forbrukerhensyn taler for at norske myndigheter effektiviserer forbudet mot formidling av pengespill som ikke har norsk tillatelse, for å begrense spill på nettsteder hvor norske myndigheter ikke kan sikre at forbrukernes interesser ivaretas.

Egnet til å nå de fastsatte målsetninger

Etter departementets syn er forslaget om betalingsrestriksjoner i forhold til pengespill uten norsk tillatelse også egnede og nødvendige virkemidler for å forebygge kriminalitet og spilleavhengighet knyttet til slike pengespill.

Et forbud for norske aktører mot å tilby betalingstjenester til pengespilltjenester på Internett vil være et vesentlig bidrag til å redusere tilgjengeligheten til slike pengespill. Siden de fleste innbyggerne benytter seg av betalingsformidlere som tilbyr sine tjenester i Norge, legges det til grunn at dette vil være et tiltak som er egnet til å beskytte innbyggerne innen norsk jurisdiksjon. Forskning viser at å begrense *tilgjengeligheten* til lotteri og pengespill er et av de tiltak som har størst effekt i forhold til å forebygge problemspill.

Det foreslåtte tiltaket vil ikke virke som en absolutt sperre mot betaling for pengespill uten tillatelse i Norge. Bruk av mellomledd, i form av andre elektroniske, utenlandsbaserte betalingsformidlere, kan føre til en omgåelse av forbudet, da den opprinnelige betalingsformidleren ikke alltid kan spore om midlene skal betale for pengespill eller ikke. Et slikt mellomledd, gjerne i form av e-pengekonti, vil trolig uansett være en kompliserende faktor som medfører at mange spillere vil vegre seg for å ta del i fjernspill. Et forbud mot betalingsformidling vil også kunne svekke fjernspillselskapenes interesse for det norske markedet.

En dom fra 2004 i EF-domstolen i et beslektet tilfelle fra alkoholfeltet, *Loi Evin-saken* (C-262/02), viser at det er akseptert innen fellesskapsretten at nasjonale (i det konkrete tilfellet franske) myndigheter innfører forebyggende tiltak for å begrense

tilgjengeligheten av varer begrunnet i hensynet til folkehelsen, til tross for at det konkrete tiltaket ikke fungerer som en absolutt sperre.

Nødvendig og forholdsmessig

Det er viktig at tiltaket ikke anses som urimelig vidtrekkende sett i forhold til målsetningen med reguleringen. Departementet mener at forslaget om forbud mot betalingsformidling til pengespill uten norsk tillatelse er egnet til å forebygge problemer knyttet til slike pengespill og at det foreligger tungveiende legitime grunner til å begrense tilgjengeligheten til fjernspill, jf. ovenfor. Tiltaket vil måtte ses som ledd i den helhetlige satsingen som myndighetene nå gjør for å begrense tilgjengeligheten til fjernspill som mangler tillatelse, jf. i den forbindelse departementets brev av 16. februar 2007 til Lotteri- og stiftelsestilsynet om en mer offensiv håndheving av gjeldende regelverk overfor fjernspilltilbydere som innretter pengespilltilbudet sitt mot norske spillere, samt holdningskampanjen som Lotteri- og stiftelsestilsynet iverksatte i mai i 2006 mot overdreven pengebruk på gambling.

Det følger av EF-domstolens avgjørelse i Läärasaken (C-124/97) at nasjonalstatene selv må vurdere i hvilken grad et tiltak er nødvendig for å nå den ønskede målsettingen (premiss nr. 35).

Forbud mot betalingstjenester til pengespill uten norsk tillatelse vil rette seg mot alle betalingsformidlere som tilbyr sine tjenester i Norge. På lotterifeltet er det lagt til grunn at adgangen til å håndheve norsk regelverk overfor fjernspilltilbud er begrenset til de aktører/hjemmesider for pengespill som anses å ha innrettet sitt tilbud mot Norge (bruk av norsk språk, begivenheter det spilles på, særskilt tilrettelegging for norske spillere på annen måte, m.v.). Dette forutsetter en skjønnsmessig vurdering av det enkelte nettstedet. En lignende grensedragning har blitt vurdert for forbudet mot betalingsformidling. Det vil imidlertid være svært vanskelig for betalingsformidlerne å vurdere lovligheten av hver enkelt transaksjon på skjønnsmessige vilkår. Departementet viser imidlertid til at et ge-

nerelt forbud mot betalingsformidling ikke vil være for vidtrekkende, da behovet for å begrense tilgjengeligheten kan være like stor ved spill som ikke har en særskilt innretting mot det norske markedet, men som like fullt aksepterer og mottar innskudd fra norske spillere. Som omtalt ovenfor, er betalingsformidlerne i stand til å identifisere tjenestene på grunnlag av MCC- og liknende kodesystemer som deler tjenester og varer inn i kategorier. Disse kodene er ikke detaljerte nok til at selskapene kan foreta en vurdering av tjenestens innhold ut over selve kategoriseringen. Ut fra en helhetlig vurdering finner departementet at det ikke er grunnlag for å differensiere mellom ulike pengespill som er innrettet mot Norge eller ikke, men at forbudet får anvendelse på pengespill som har fått virkning i Norge ved at norske innbyggere har anmodet betalingsformidlere om å bistå ved gjennomføringen av spillet ved å yte betalingsformidling.

3.6.3 Andre internasjonale forpliktelser/ WTO

I forhold til forpliktelsene innenfor verdenshandelsorganisasjonen WTO (World Trade Organisation), er lotteri- og pengespilltjenester i utgangspunktet underlagt GATS-avtalen (General Agreement on Trade in Services) under kategorien «Recreational, cultural and sportic services». Norge har imidlertid ikke forpliktet seg til å inngå samarbeid på dette feltet i sin helhet, og er derfor ikke forpliktet i forhold til utveksling av lotteri- og pengespilltjenester. Det vises for øvrig til at de fleste EU-land har forpliktet seg i forhold til den ovennevnte kategorien under GATS, men reservert seg spesifikt fra å inngå samarbeid i forhold til lotteri- og pengespilltjenester.

USA har på sin side ikke reservert seg på tilsvarende måte, noe som bl.a. har medført at Antigua og Barbados har fått medhold i WTO for at de amerikanske restriksjonene på grenseoverskridende pengespilltjenester er brudd på USAs forpliktelser etter WTO-regelverket.

4 Høringsinstansenes syn og departementets vurdering

4.1 Om behovet for de foreslåtte lovendringene

4.1.1 Høringsforslaget

Departementet viste i begrunnelsen for høringsforslaget til at hensynene bak forbudet mot pengespill uten norsk tillatelse er å sikre tilstrekkelig forbrukerbeskyttelse og hindre at spillaktiviteten får uheldige sosiale konsekvenser og bidrar til kriminell virksomhet. Departementet viste også til at det er uklart etter gjeldende regler om betalingsformidling for pengespill anses som formidling eller medvirkning til avholdelse av pengespill uten norsk tillatelse.

4.1.2 Høringsinstansenes syn

Finansdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Forbrukerombudet er positive til den foreslåtte lovendringen. *Finansdepartementet* uttaler:

«Det er nå usikkerhet med hensyn til ansvar for betalingsformidlere i forbindelse med pengespillvirksomhet. Finansinstitusjonene må samtidig forholde seg til institusjonenes kontraheringsplikt etter finansavtaleloven § 14. En lovbestemmelse som foreslått vil etter Finansdepartementets oppfatning bidra til å klargjøre finansinstitusjonenes ansvar med hensyn til betalingsoppdrag i forbindelse med pengespillvirksomhet.»

Forbrukerombudet uttaler:

«Som det vises til i høringsnotatet fører pengespill, herunder fjernspill, til store problemer for en rekke mennesker. Dette er derfor et av de områdene der jeg mener det bør være klare begrensninger fra lovgivers side. Ut fra de samme hensyn som ligger bak gjeldende lovregulering på dette området, vil jeg gi forslaget om forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet min generelle støtte.»

Justisdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Barneombudet, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Frivillighet Norge, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke, Norges Blindforbund, Norges idrettsforbund

og olympiske og paraolympiske komité, Norsk Forening for Pengespillproblematikk, Norsk Tipping, Pårørende til spilleavhengige, Redningsselskapet, Tippekommisjonærenes landsforening og Østnorsk kompetansesenter støtter også forslaget.

Norsk Forening for Pengespillproblematikk uttaler blant annet:

«Fjernspill uten norsk tillatelse, først og fremst over Internett, er en tiltakende årsak til spilleproblemer. Det er derfor viktig å gjennomføre mest mulig effektive tiltak mot dette. Etter vårt skjønn er forbud mot betalingsformidling det mest effektive tiltaket en har til rådighet.»

Teknologirådet slutter seg til departementets ønske om å regulere pengespill på Internett. Etter rådets syn er det åpenbart at flere nettspill har avhengighetsskapende trekk, og det vises til at spillavhengighet kan føre til blant annet ødelagte familierelasjoner, økonomiske problemer, redusert arbeidsevne og depresjon.

Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen har i sin felles høringsuttalelse uttalt at disse organisasjonene i sitt nye mønster til avtale om faktureringskort og kredittkort har innført et forbud mot bruk av kortet for betaling av spillinnsats ved bl.a. fjernspill på Internett.

Norges Pokerforbund, Spillerforeningen, fjernspilloperatørforeningene European Gaming & Betting Association og Remote Gambling Association og fjernspillselskapene Betfair, Betsson, Interactive Promotion Media Ltd., Ladbrokes og UniBet mener det ikke er behov for generelt å forby betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse.

Betfair uttaler blant annet:

«Det er ingen tvil om at betalingsoverføringer av ulikt slag er en viktig forutsetning for en effektiv spillbransje. Det fremstår likevel ikke som en målrettet politikk å generelt søke fjernspillvirksomhet vanskeliggjort som ledd i å begrense uheldig pengespillvirksomhet. Det er en tilsøring å betrakte spill på Internett (fjernspill) uten norsk tillatelse som et de facto problem. Det er på ingen måte grunnlag for å kategorisere pengespillenes skadevirkninger ut fra spillerselskapets opprinnelse eller eksistensen av norsk tillatelse eller ikke.»

Ladbrokes uttaler i samme retning:

«At spill som skal tilbys norske spillere skal være ansvarlige og moderate for å sikre forbrukerbeskyttelse, hindre uheldige sosiale konsekvenser og kriminell virksomhet, begrunner ikke at spill fra utlandet, herunder ikke minst spill på internett, ikke skal kunne tilbys overfor norske spillere.»

Ladbrokes viser videre blant annet til at de refererte undersøkelsene viser at 95 % av den norske befolkning i 2006 aldri har benyttet internett i spilleøyemed og at kun 3,9 % av befolkningen har kjøpt tjenester fra utenlandske internettoperatører. Hovedvekten av problemspill i henhold til statistikk for Hjelpelinjen 2006 er norske regulerte spill. Etter selskapets oppfatning er forslaget heller ikke tilstrekkelig konsekvensutredet.

Norges Pokerforbund uttaler blant annet:

«Å «forebygge at fjernspillaktivitet fører til problemer i form av økt spilleavhengighet i befolkningen, skatteunndragelse for premier, hvitvasking m.v.» er ikke en målsetning som enkelt lar seg oppfylle, det trengs langt mer enn en lovendring på et par setninger. Vi har derimot vært uforberedt på de utfordringer som det globale pengespillmarkedet har innebåret for oss. Det betyr ikke at det er grunn til panikk. Markedet for utenlandske fjernspilltilbydere har stagnert.»

Unibet ønsker i sin uttalelse å belyse de ulike internettspillenes betydning for avhengighetsproblematikken. Etter selskapets oppfatning er ikke begrepet internettspill avgrenset tilstrekkelig i departementets høringsnotat. Selskapet uttaler blant annet om dette:

«Inn under begrepet faller både fjernspill med pengeinnskudd – herunder UniBet, Norsk Tipping og Norsk Rikstotto – og fjernspill uten pengeinnskudd. Den siste gruppen omfatter blant annet enkle spill som kabal, «Tetris» mv og mer sammensatte rollespill som «world of warcraft» og internettbasert flerspillermodus i vanlige dataspill og internettbaserte, virtuelle, 3D-verdener som Second Life.(...) Når det gjelder antallet internettspillere, viser notatet for eksempel til Lotteri- og stiftelsestilsynets estimer, som viser at 6,5 % av de spurte i kvartalsvise undersøkelser har spilt på Internett i løpet av 2006. Det fremkommer ikke hvor stor del av denne gruppen som har spilt den typen fjernspill lovforslaget er ment å ramme.»

Når det gjelder befolkningsundersøkelsene av spillevaner, uttaler selskapet bl.a.:

«Det foreligger en rapport fra Sintef sluppet

kort tid etter at forslaget ble lagt ut på høring den 11. november 2007. Undersøkelsen er dateret desember 2007 og ble gjennomført januar-mars 2007, altså før spilleautomatene forsvant fra det norske markedet i juli 2007. Undersøkelsen konkluderer med at selv om pengespillmarkedet har vært i sterk vekst siden den forrige undersøkelsen i 2002, har andelen mennesker med spilleproblemer vært stabil fra 2002 til 2007. Det vises til side 3 og 4 i høringsnotatet hvor det heter at Lotteri- og stiftelsestilsynets estimer tyder på at omsetningen for fjernspill har økt fra 2004 til 2006 fra 2,4 milliarder til 6 milliarder. Dette ser ikke ut til å påvirke problemspillhyppigheten, og vi antar at det er dette som må være relevant her, og ikke hvor store beløp nordmenn legger igjen i disse spillene.»

Til departementets henvisning til forebygging og begrensnings av kriminalitet som et hensyn bak norsk pengespillpolitikk, uttaler *Spillerforeningen*:

«Spillerforeningen har den klare oppfatning at temaet er sterkt overdrevet, og blir framført for å skape myter og urettmessige og uheldige oppfatninger om spillere og spilleselskapene. Det er ingen stor hemmelighet at personer fra «frierkrer» har tilgang til uregistrert eller svart kapital. Det er også sannsynlig at en del av denne kapital går til normal omsetningen hos både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.»

4.1.3 Departementets vurdering

Departementet viser til utgangspunktet for norsk pengespillregulering i straffeloven § 298, hvorefter pengespill er forbudt i Norge med mindre det er tillatt i henhold til norsk lov eller individuell tillatelse. Forbudet og reguleringen av pengespill i Norge hviler på legitime hensyn om å kanalisere befolkningens spillelyst inn mot ansvarlige og moderate spill som er underlagt betryggende kontroll for å sikre tilstrekkelig forbrukerbeskyttelse og hindre at spillaktiviteten får uheldige sosiale konsekvenser og underbygger kriminell virksomhet. Den foreslåtte presiseringen og klargjøringen av rekkevidden av forbudene mot å avholde og formidle pengespill uten norsk tillatelse, hviler på de samme hensynene. Det er ikke foretatt en harmonisering innenfor EU/EØS eller i andre internasjonale fora av krav til og regulering av pengespill.

Innen den internasjonale myndighetsorganisasjonen Financial Action Task Force (FATF-GAFI) er det som tidligere nevnt, anbefalt tiltak som medlemslandene bør iverksette mot hvitvasking fra bl.a. pengespillvirksomhet. Innenfor EU/EØS er det gitt direktiver om hvitvasking som må gjennomføres av de enkelte medlemsland, inkludert Norge.

Departementet anser likevel ikke disse internasjonale anbefalingene og forpliktelsene tilstrekkelige eller til hinder for at norske myndigheter sikrer at en så stor andel som mulig av pengespillaktiviteten som skjer i Norge, er kontrollert av norske myndigheter i tråd med prinsippene i straffeloven § 298 og øvrig norsk pengespill- og lotterilovgivning.

Uttalelser i høringsrunden understreker den usikkerheten som er knyttet til finansieringsinstitusjonenes kontraheringsplikt etter finansavtaleloven § 14 i de tilfeller betalingsoppdraget gjelder pengespillvirksomhet.

Når det gjelder *UniBets* uttalelser om at Lotteri- og stiftelsestilsynets beregninger av internettspillaktivitet omfatter all slik spillaktivitet, viser departementet til at det klart framgår av undersøkelsene at de kun gjelder pengespill, dvs. spill hvor det innbetales innsats og hvor det er mulig å vinne en gevinst. Nordmenns deltakelse i andre internettspill hvor man må betale for å delta, men hvor det ikke utbetales gevinst, som for eksempel «World of Warcraft», er derfor ikke målt i Lotteri- og stiftelsestilsynets undersøkelser.

Departementet viser videre til at de ulike undersøkelsene som er foretatt av omfanget av pengespillaktivitet i Norge knyttet til fjernspill uten norsk tillatelse, underbygger at denne pengespillaktiviteten er betydelig. Rapporter fra de fagmiljø og hjelpetilbud på pengespillproblemer som finnes i landet, indikerer videre at problemene knyttet til internettmidlede pengespill som ikke har tillatelse i Norge, øker.

På denne bakgrunn opprettholder departementet sitt syn om at det er behov for å presisere pengespill- og lotterilovgivningen som foreslått.

4.2 Om effekten av de foreslåtte lovendringene

4.2.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet viste departementet til at de foreslåtte lovendringene ikke ville hindre betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse helt og at det kan være mulig å opprette utenlandske betalingskontoer som kan fungere som spillekontoer overfor fjernspilltilbydere. Departementet viste likevel til at man antok at for det store flertall av norske spillere ville opprettelsen av en slik utenlandsk kontrollert betalingskonto innebære en barriere mot fjernspillaktivitet.

4.2.2 Høringsinstansenes syn

Mange av høringsinstansene framhever muligheten for å omgå den foreslåtte bestemmelsen. Dette gjelder *Finansdepartementet*, *Forbrukerombudet*, *Kredittilsynet*, *Lotteri- og stiftelsestilsynet*, *Betfair*, *Betsson*, *European Gaming & Betting Association*, *Finansieringsselskapenes Forening*, *Finansnærings Hovedorganisasjon*, *Interactive Promotion Media*, *Ladbrokes*, *Landsforeningen for hjerte- og lungesyke*, *Norges Pokerforbund*, *Remote Gambling Association*, *Sparebankforeningen*, *Spillerforeningen*, *Teknologirådet*, *Tippekommissjonærenes Landsforening* og *Unibet*.

Finansdepartementet uttaler blant annet:

Finansdepartementet antar også at det vil kunne være forholdsvis enkelt for de som ønsker å det, å omgå forbudet ved å bruke utenlandsk betalingsformidler. Økt bruk av utenlandsk betalingsformidler vil igjen kunne få betydning for bl.a. skattekontroll og kontroll med hvitvasking.»

Kredittilsynet framholder blant annet:

«For det andre er det klart at kortholderne kan omgå pålegg som blir gitt til norske institusjoner, ved å skaffe seg betalingskort gjennom en utenlandsk finansinstitusjon. Kredittilsynet finner det vanskelig å vurdere om et pålegg til norske institusjoner vil være et hinder for mange nok potensielle spillere til at hensikten oppnås i tilstrekkelig grad.»

Betfair forventer ingen reduksjon i omsetningen innen spillindustrien som følge av forslaget. Etter selskapets oppfatning gjør samarbeidet mellom internasjonale banker og elektroniske lommebøker det like enkelt som i dag å opprette en spillekonto og foreta overføringer. Selskapet antar også at de norske bankenes posisjon i forhold til internasjonale betalinger ved netthandel vil svekkes.

Betsson uttaler bl.a.:

«Fra bransjens ståsted så er ikke forslaget om å forby banker å overføre penger til utenlandske spillselskaper i tråd med kriteriene. Følgelig vil det verken hjelpe de spillavhengige eller forebygge spilleavhengighet. Snarere frykter vi at forslaget vil gjøre tilværelsen enda verre for de spilleavhengige. (...) For det første er ikke forslaget målrettet siden det ikke fokuserer på problemspillerne. Forslaget blir dermed en ressursmessig sløsing siden de offentlige myndigheter og bankene må bruke store ressurser på kontroll av spillere som ikke er i fare for å bli spilleavhengige. Tid og penger som heller kunne vært brukt mer målrettet mot de få problemspillerne.»

Finansieringsselskapenes Forening viser til at betalingstransaksjoner til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto også vil bli stanset hvis internasjonalt spor på kortet benyttes og at det ikke vil være mulig å gjøre unntak for disse selskapene selv om de har norsk tillatelse.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke uttaler bl.a. følgende:

«Vi mener det er åpenbart at et forbud mot betalingsformidling ikke er tilstrekkelig for å møte trusselen fra internasjonale nettsteder. Riktignok vil dette trolig heve terskelen for spill på utenlandske nettsteder noe, men det er usikkert om det vil føre til økt omsetning på spill med tillatelse i Norge, eller bidra til redusert spilleavhengighet.»

Finansnæringens Hovedorganisasjon og *Sparebankforeningen* har avgitt felles høringsuttalelse. Disse instansene «...stiller seg i utgangspunktet positive til lovbaserte og andre tiltak fra myndighetene som kan hindre folks tilgang til fjernspill uten norsk tillatelse, forutsatt at tiltakene er effektive samt praktisk og rettslig gjennomførbare. Etter vår vurdering er de foreslåtte lovtiltakene ikke adekvate for å nå det uttalte formålet.» Disse instansene framhever også risikoen for at spilleoperatører legger til rette for andre typer betalingsoverføringer enn betalingskort, at det opprettes konto i utenlandsk finansinstitusjon, og at spilleoperatøren omdefinierer virksomheten sin til virksomhet med annen brukerstedsko- de enn pengespill.

Av *Teknologirådets* uttalelse framgår det blant annet:

«Departementets lovforslag innebærer et forbud mot betalingsformidling ved såkalte fjernspill. Teknologirådet mener en slik regulering vil kunne ha en viss effekt i å demme opp for fjernspill. Likevel tror vi reguleringen primært vil kunne begrense nyrekruttering av spillere, og i liten grad påvirke spillere som allerede har utviklet problematisk spillatferd.»

4.2.3 Departementets vurdering

Flere av høringsinstansene påpeker spillernes muligheter til fortsatt å spille på fjernspill uten norsk tillatelse på tross av forbudet mot betalingsformidling. Likevel antar mange av dem at forbudet vil ha en effekt og begrense utbredelsen av pengespill uten tillatelse i Norge. Flere understreker at forbudet gir ytterligere signal om at de aktuelle pengespilltilbudene ikke er tillatt i Norge eller kontrollert av norske myndigheter. Departementet viser til at mange av pengespillene som tilbys via Internett, er utformet for å tiltrekke seg norske spillere, og at

mange spillere ikke oppfatter at dette er tilbud som ikke overvåkes av norske myndigheter.

Flere av høringsinstansene har også påpekt muligheten for at mer av betalingsformidlingen for norske forbrukere flyttes over til utenlandske aktører og dermed kan gi dårligere skattekontroll og begrensning av hvitvasking.

Departementet viser til at forslaget presiserer hvilke instanser og handlinger som kan regnes for å formidle eller avholde ulovlige pengespill i Norge. Forslaget muliggjør dermed en mer effektiv håndheving av pengespilllovgivningen. Norske myndigheter kan kun regulere instanser som hører inn under norsk jurisdiksjon. Det er sannsynlig at lovreguleringen vil begrense muligheten til å avholde og formidle pengespill som ikke har norsk tillatelse, i Norge. Som nevnt under pkt. 3.6.2, er departementet klar over at forbudet vil kunne omgås, bl.a. ved at betaling skjer via utenlandske konti. Forbudet vil være et signal om at de aktuelle pengespilltilbudene ikke er regulert av norske myndigheter. Forbudet kan hindre rekruttering av nye spillere til spill som ikke er tillatt i Norge. Lovreguleringen vil også gjøre Norge til et mindre attraktivt marked for pengespillaktører som ikke har tillatelse til å drive virksomhet her. Etter departementets oppfatning vil forslaget derfor ha en effekt i tråd med de gjeldende hensynene bak norsk pengespillregulering.

4.3 Hvilke instanser og handlinger de foreslåtte reglene vil gjelde for

4.3.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet uttalte departementet at den foreslåtte lovendringen ville berøre norske kredittkortselskap, finansieringsinstitusjoner og andre virksomheter som er forpliktet til å følge norsk regelverk og som bistår i overføring av betaling for fjernspill fra spillere i Norge. Det ble presisert at forslaget kun ville omfatte betaling som kan identifiseres som betaling for fjernspill, men at en slik identifisering ikke er knyttet utelukkende til brukerstedskodesystemer. Departementet ba om høringsinstansenes syn på om en liste med oppdaterte opplysninger om relevante fjernspillaktører som transaksjonene skal stoppes til, kunne bidra i overholdelsen av forbudet.

4.3.2 Høringsinstansenes syn

Finansdepartementet legger til grunn at institusjonene «...på en relativt enkel måte må kunne skille mellom betalingsoverføringer til pengespillvirksomhet

som er lovlig etter norsk rett, og de pengespill som ikke er gitt tillatelse etter lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven, slik at hensynene bak forslaget blir tilstrekkelig ivaretatt.»

Fornyings- og administrasjonsdepartementet legger til grunn at straffbarheten omfatter både forsettlig og uaktsom betalingsformidling. *Fornyings- og administrasjonsdepartementet* og *Tippekommissjonærenes Landsforening* påpeker at forslaget må omfatte også formidling av gevinst fra pengespillaktøren og ikke bare innbetaling av innsats.

Justis- og politidepartementet antar at forslaget også vil ramme betalingsformidling av gevinst ervervet ved deltakelse i spill som er lovlige i utlandet, under opphold der, og reiser spørsmål betalingsformidlingsforbudet bør få en mer selvstendig og detaljert utforming.

Finansieringsselskapenes Forening representerer i høringen ikke bankene, men andre utstedere av ulike betalingskort knyttet til internasjonale kortsystemer, samt selskaper som inngår avtaler om innløsning av korttransaksjoner med brukersteder. Foreningen viser til at lovforslaget vil ramme både selskaper som tilbyr innløsningstjenester og de som utsteder kort. De hevder det framstår «... som uklart om forslaget også er ment å ramme avtaler med spillselskaper som ikke har sin virksomhet rettet mot Norge dersom de har valgt å bruke norsk innløser. Vi forstår det imidlertid slik at i hvert fall transaksjoner knyttet til kort utstedt i Norge må stoppes. Trolig vil ingen brukersteder akseptere at innløser ikke honorerer alle kort. Dette vil også være i strid med reglene innenfor kortsystemene.» Videre viser foreningen til at det kun er MCC-koden som identifiserer brukerstedets næringsvirksomhet. Det følger ikke med andre opplysninger om brukerstedet, heller ikke hvor det er etablert.

Finansnæringens Hovedorganisasjon og *Sparebankforeningen* viser til at det foreslåtte betalingsformidlingsforbudet etter sin ordlyd også vil ramme andre spilleformer enn elektronisk formidlede pengespill og dermed ramme videre enn reguleringsbehovet.

Interactive Promotion Media Ltd. har ingen problemer med at Lotteri- og stiftelsestilsynet fører oversikt over aktuelle fjernspillaktører, men er tvilende til at tilsynet klarer å ha en komplett oversikt.

Norsk Tipping viser til at internasjonale nettspillaktører bruker betydelige ressurser på å tiltrekke seg kunder gjennom gratis spill og bonusordninger hvor det ikke forekommer betalingsoverføring fra spilleren. Selskapet påpeker at man ikke vil ramme denne formen for spillaktivitet hos fjernspillaktører gjennom forslaget.

4.3.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at betalingsformidling for pengespill i mange tilfeller vil være nært knyttet til selve formidlingen av pengespillene, som for eksempel ved bruk av pengespillkommissjonærer som opptrer direkte på vegne av pengespillselskapene. Hvis de aktuelle pengespillene i slike tilfeller ikke har norsk tillatelse, vil det som regel ikke være tvil om at den aktiviteten kommisjonæren driver, regnes som formidling av ulovlige pengespill. Departementet finner det ikke hensiktsmessig å begrense en bestemmelse om betalingsformidling for pengespill til en bestemt type formidlingsmåte eller -teknologi for pengespillene. Departementet ønsker derfor at presiseringen i lovforslaget har en generell utforming tilnærmet den i høringsforslaget.

I lovteksten i høringsnotatet var det presisert at både formidling av innsats og gevinst til eller fra pengespill uten norsk tillatelse, ville omfattes.

Forslaget vil berøre norske kredittkortselskap, finansieringsinstitusjoner, e-pengeforetak, innløser og andre virksomheter som er forpliktet til å følge norsk regelverk og som bistår i overføring av betaling for pengespill fra og til spillere i Norge. Betalingsformidlingen må kunne identifiseres som betaling til eller fra pengespillaktør som ikke har tillatelse til å drive pengespillvirksomhet i Norge. Slik identifisering kan være mulig også gjennom andre identifiseringssystemer enn brukersteds-koder. Det forutsettes at betalingsformidlingsforbudet gjennomføres på en slik måte at de berørte finansierings- og betalingsformidlingsinstitusjonene kan etablere hensiktsmessige løsninger for å overholde forbudet.

Departementet vil foreslå at det gis hjemmel til å fastsette forskrifter for å presisere anvendelsesområdet for de foreslåtte reglene. Dette vil sikre forutsigbarhet for de aktørene som skal etterleve reglene. Gjennom slik forskriftsfastsettelse vil departementet også sikre at betaling for tillatte norske pengespill ikke hindres av de nye reglene. Forskriftshjemmelen vil også gjøre bestemmelsen mer fleksibel for nødvendige presiseringer som følge av utviklingen når det gjelder blant annet elektronisk og annen formidling av pengespill og når det gjelder identifisering av bestilte pengespilltjenester gjennom blant annet betalingsformidlingssystemer.

4.4 Forholdet til EØS-rettslige forpliktelser

4.4.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet redegjorde departementet for Norges EØS-rettslige forpliktelser når det gjelder regulering av pengespillvirksomhet. Departementet konkluderte med at det foreslåtte forbudet mot betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse ikke var i strid med disse forpliktelsene.

4.4.2 Høringsinstansenes syn

Finansdepartementet har ingen særskilte merknader til Kultur- og kirkedepartementets vurderinger når det gjelder de generelle kravene i EØS-avtalen.

Kredittilsynet er av den oppfatning at det da ikke vedtatte direktivforslaget om betalingstjenester, jf. KOM (2005) 603 final, ikke hindrer den foreslåtte reguleringen i lotterilovgivningen.

Tippekommisjonærenes Landsforening mener de foreslåtte tiltakene er å tråd med EØS-retten.

Flere av høringsinstansene er imidlertid av den oppfatning at forslaget vil innebære et brudd på Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Betfair er av disse, og uttaler:

«Som internasjonalt spillsselskap med konsesjon i EØS, har aktører som Betfair, rett til å yte grenseoverskridende tjenester. Tilsvarende har finansnæringen krav på å yte finansielle tjenester, og det skal ikke etableres restriksjoner i kapitalflyten. Sosialpolitiske hensyn mv. begrunner ikke unntak, idet begrensningene verken er egnede, nødvendige eller forholdsmessige. Dessuten fremstår de som diskriminerende.»

European Gaming & Betting Association, Ladbrokes, Remote Gambling Association, Spillerforeningen og *Unibet* mener også forslaget er i strid med EØS-avtalen ut fra de samme grunner som Betfair. Det vises bl.a. til at omgåelsesmulighetene gjør at betalingsformidlingsforbudet ikke er egnet til å hindre utbredelsen av pengespill uten norsk tillatelse. Det hevdes også at forbudet går lenger enn nødvendig.

4.4.3 Synspunkter fra EFTAs overvåkingsorgan

Departementets høringsbrev ble som nevnt, 2. januar 2008 også notifisert til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) i samsvar med lov 17. desember 2005 nr. 101 om europeisk meldeplikt for tekniske regler (EØS-høringsloven). I brev av 3. april 2008 fremmer ESA enkelte synspunkter på høringsforslaget.

Etter ESAs syn er den foreslåtte reguleringen ikke-diskriminerende. ESA viser videre til EFTA-domstolens prejudisielle uttalelse i sak E-3/06 *Ladbrokes*. Der framholder domstolen at hvis et medlemslands pengespillregulering er egnet, konsistent og nødvendig, har landet adgang til å forby formidling og markedsføring av pengespilltjenester fra andre land, selv om disse tjenestene er lovlige i etableringslandet.

ESA reiser spørsmål om den foreslåtte reguleringen effektivt vil hindre personer i Norge å spille på pengespill via Internett. ESA viser også til at enkelte av pengespilltjenestene som vil bli forhindret, vil være de samme som tilbys av Norsk Tipping og Rikstoto. ESA stiller også spørsmålstegn ved om den foreslåtte reguleringen er del av en konsistent pengespillpolitikk, og også om reguleringen faktisk vil redusere pengespillmulighetene eller snarere øke kundemassen til de lovlige norske pengespilloperatørene. ESA framholder også at forslaget vil hindre innehavere av norske bankkontoer og kredittkort på reise utenlands å benytte lovlige pengespilltjenester i landet de besøker.

4.4.4 Synspunkter fra EU-kommisjonen

Etter notifiseringen av forslaget har EU-kommisjonen i brev av 14. april 2008 fremmet synspunkter om forslagets forenlighet med Norges EØS-rettslige forpliktelser.

Kommisjonen slår fast at det ikke er tvil om at bekjempelse av spilleavhengighet og opprettholdelse av offentlig orden er legitime hensyn for restriksjoner. Kommisjonen ber imidlertid norske myndigheter gjøre nærmere rede for hvorfor sikring av skatteinnkreving er trukket fram som et hensyn bak den foreslåtte reguleringen. Etter Kommisjonens syn er også den lave andelen av personer som har pengespillproblemer pga. online-pengespill, ikke nok til å rettferdiggjøre restriksjoner på slike tjenester. Videre er Kommisjonen i tvil om reguleringen vil være et effektivt virkemiddel, siden den enkelt kan omgås. Også fordi Kommisjonen legger til grunn at kun 535 brukere av fjernspill i 2006 benyttet kredittkort ved betaling, betviler den at tiltakene vil være effektive.

Etter Kommisjonens syn er det også en risiko for at den foreslåtte reguleringen går lenger enn det som er nødvendig for å bekjempe pengespillproblemer, fordi reguleringen kan ramme betaling for andre tjenester knyttet til pengespill, som for eksempel betaling fra utenlandske pengespillsselskap til forskere, juridiske rådgivere mv. i Norge. Siden norske domstolers avgjørelse i *Ladbrokes'* søksmål mot norske myndigheter ikke foreligger,

har Kommisjonen heller ikke fakta som kan underbygge om den norske pengespillreguleringen er konsistent.

Kommisjonen antar på bakgrunn av det anførte at den foreslåtte reguleringen kan være ineffektiv, disproportjonal og gå lenger enn det som er nødvendig for å nå de legitime målene med reguleringen.

4.4.5 Departementets vurdering

Departementet viser innledningsvis til at det ikke foreligger en harmonisering av regulering av pengespilltjenester innenfor EU-/EØS-området som tilsier at en tjenesteleverandør etablert i et EU-/EØS-land har krav på å kunne tilby sine tjenester uhindret i ethvert annet EU-/EØS-land. EFTA-domstolen slo fast følgende i sin prejudisielle uttalelse i sak E-3/06 Ladbrokes:

«I den utstrekning tingretten finner at eneretts-systemene etablert i medhold av pengespilloven og totalisatorloven utgjør lovlige restriksjoner på den frie bevegelsen for tjenester etter EØS-avtalen artikkel 36, har staten rett til å forby formidling og markedsføring av pengespill fra utlandet, uavhengig av om spillene er lovlige i deres hjemstat eller ikke. Tilsvarende gjelder i den utstrekning tingretten finner at lotterilovens utelukkelse av kommersielle operatører utgjør en lovlig restriksjon på den frie bevegelsen for tjenester.»

Departementet viser for øvrig til at formålet med forslaget er å klargjøre hva som anses som rettsstridig formidling og avholdelse av pengespill i Norge av aktører underlagt norsk lov.

Når det gjelder Kommisjonens angivelse av at antall brukere av kredittkort ved betaling for fjernspill er svært lavt, viser departementet til at Kommisjonen baserer seg på feil fakta. Andelen brukere av kredittkort ved betaling for fjernspill var i høringsnotatet oppgitt å være 53 prosent i 2006, ikke 535. I 2007 var andelen som brukte kredittkort ved betaling 29 prosent og 39 prosent benyttet debetkort, jf. redegjørelsen foran under pkt. 3.3. Etter departementets syn vil den foreslåtte reguleringen derfor omfatte en vesentlig del av den betalingsformidlingen hvor man i dag har mulighet til å identifisere betaling som betaling for pengespill. Departementet vil i forbindelse med forskriftsarbeid til den nye reguleringen også vurdere hvordan andre betalingsformer kan identifiseres ved betaling for pengespill.

Departementet viser ellers til den omfattende vurderingen av forslaget i forhold til EØS-retten under pkt. 3.6.1 og 3.6.2 foran. Etter departementets

oppfatning vil det ikke være i strid med EØS-retten å vedta forslaget. Selv om Kommisjonen har reist spørsmål om eksisterende regulering av betalingsformidling for pengespill i Frankrike, Nederland og Tyskland, anser departementet at denne uklarheten ikke bør hindre Norge fra å vedta slike regler, når dette anses nødvendig ut fra nasjonale sosiale og kriminalitetspolitiske hensyn. Det vises her til at Kommisjonen i senere år har hatt en klar ambisjon om å liberalisere og harmonisere de nasjonale regler for pengespillformidling. De fleste medlemsstater i EU har imidlertid til nå gått mot en slik harmonisering, og Kommisjonen har derfor ikke fått gjennomslag for sitt harmoniseringsønske.

Departementet er innforstått med at spørsmålet om forslagets forenlighet med EØS-avtalen kan bli reist av berørte aktører for norske domstoler og av ESA, som også kan komme til å bringe saken inn for EFTA-domstolen.

På grunnlag av de mange innspillene om forholdet til Norges EØS-rettslige forpliktelser i høringsrunden, engasjerte departementet 30. april 2008 professor dr. juris. Fredrik Sejersted ved Senter for europarett ved Universitetet i Oslo til også å gi sin vurdering av forslaget i forhold til EØS-retten. Professor Sejersteds utredning forelå 20. juni 2008. Etter professor Sejersteds vurdering er den foreslåtte presiseringen av betalingsformidlingsforbudet ikke en ny restriksjon i seg selv, men et tiltak for å realisere det underliggende kravet om at tilbud av pengespill på det norske markedet krever tillatelse etter norsk rett. Professor Sejersted skriver bl.a. følgende i sin utredning:

«EØS-rettslig er det mest korrekt å se dette som en integrert del av det grunnleggende prinsippet, som ikke krever separat begrunnelse. I den utstrekning kravet om nasjonal tillatelse er forenlig med EØS-retten (hvilket det er) så har lovgiver adgang til å forby betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse etter norsk rett, uavhengig av om spillene er lovlige i deres hjemstat eller ikke.

Dersom betalingsformidlingsforbudet alternativt (subsidiært) skal anses som en egen restriksjon etter EØS-avtalen artikkel 36, så fremstår denne som ikke-diskriminerende, legitimt begrunnet, egnet, konsistent og nødvendig for å stanse tilbudet av ikke-tillatte pengespill på det norske markedet, og dermed beskytte de grunnleggende hensynene bak norsk pengespillpolitikk.»

Grunnlaget for professor Sejersteds synspunkter er det gjort grundig rede for i utredningen.

I likhet med departementet, utelukker ikke professor Sejersted at betalingsformidlingsforbudet på et eller annet tidspunkt vil bli brakt inn for domsto-

lene med anførsel om at det strider mot EØS-retten. Sejersted uttaler om dette:

«Ved en slik eventuell rettssak er det etter min vurdering mest sannsynlig at domstolene vil gi norske myndigheter medhold i at forbudet er forenlig med EØS-retten. Her må det tas et visst forbehold for at rettstilstanden på pengespillsektoren i EU/EØS er komplisert og under utvikling. En viss slik usikkerhet og prosessrisiko vil det imidlertid ofte være i ethvert dynamisk rettssystem, og dette bør ikke stoppe norsk lovgiver fra å vedta det foreliggende forslaget dersom man ut fra en selvstendig politisk og faglig vurdering kommer til at det er ønskelig.»

Professor Sejersteds utredning følger som uttrykt vedlegg til denne proposisjonen.

4.5 Lovplassering og håndheving

4.5.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet viste departementet til at definisjonen av lotterier i lotteriloven kan sies å dekke de formene for pengespill som er regulert i pengespillloven og totalisatorloven. Det er imidlertid lagt til grunn at pengespillloven og totalisatorloven regnes for *lex specialis* for regulering av de pengespillene de eksplisitt nevner, dvs. at de nevnte lovene, og ikke reguleringen i lotteriloven, gjelder for disse spillene, jf. lotteriloven § 1 fjerde ledd. En presisering av hva som regnes som ulovlig betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse, bør derfor innføres i alle tre lover.

Departementet framhevet at presiseringen av at betalingsformidling kan regnes som ulovlig avholdelse eller formidling av pengespill uten norsk tillatelse, også vil innebære at betalingsformidleren har en saklig grunn til å avslå å utføre et betalingsoppdrag, jf. finansavtaleloven § 14.

Siden Kredittilsynet generelt fører tilsyn med virksomhetene som omfattes av presiseringen, ble det forutsatt et samarbeid mellom Lotteri- og stiftelsestilsynet og Kredittilsynet om praktisk tilsyn og håndheving av de nye bestemmelsene.

4.5.2 Høringsinstansenes syn

Få av høringsinstansene har hatt synspunkter på lovplassering eller hvilket organ som bør håndheve reglene.

Justis- og politidepartementet påpeker at høringsforslaget illustrerer at de tre pengespilllovene bør slås sammen til en lov.

Kredittilsynet ser det som hensiktsmessig at in-

formasjon kan utveksles mellom tilsynet og Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Lotteri- og stiftelsestilsynet har tro på at norske virksomheter som driver betalingsformidling, vil etterleve de nye reglene og mener at forslaget derfor ikke vil kreve store ressurser til håndheving.

Ladbrokes viser til at forslaget ikke bare er tyn- gende for betalingsformidlerne, men også pålegger byrder for andre tilsynsorganer og at tilsynsansva- ret må koordineres.

4.5.3 Departementets vurdering

Departementet finner at plasseringen av reglene om betalingsformidling i alle de tre pengespilllove- ne er hensiktsmessig på det nåværende tidspunkt. En eventuell sammenslåing av de tre lovene krever en mer omfattende gjennomgang av pengespilllov- givningen enn departementet nå har hatt anledning til å foreta. Departementet finner det også hensikts- messig å avvente de pågående rettsprosessene som berører den samlede norske pengespilllovgivningen før man vurderer en sammenslåing. Departementet legger opp til i samarbeid med Finansdepartemen- tet, Kredittilsynet og Lotteri- og stiftelsestilsynet å finne en effektiv og egnet måte å føre tilsyn og håndheve de nye bestemmelsene. I den forbindelse vil det bli vurdert om Lotteri- og stiftelsestilsynet bør føre oversikter over relevante pengespillaktø- rer som ikke har tillatelse til å drive virksomhet i Norge, som et virkemiddel i etterlevelsen av regle- ne.

4.6 Om alternative tiltak mot fjernspill uten norsk tillatelse

4.6.1 Høringsforslaget

Departementet viste i høringsnotatet til at man ønsket en trinnvis tilnærming til reguleringen av fjern- spill uten norsk tillatelse og at man ville følge utvik- lingen både nasjonalt og internasjonalt før man eventuelt fremmet ytterligere forslag til regulering.

4.6.2 Høringsinstansenes syn

Mange av høringsinstansene ønsker en annen re- gulering og strategi i forhold til pengespill som ik- ke har norsk tillatelse.

Betfair foreslår at utenlandske selskaper som retter virksomheten mot det norske markedet, un- derlegger seg rapporteringsplikt til Lotteritilsynet.

Betsson anbefaler at hele bransjen bør få like vil- kår til å operere i Norge gjennom et lisenssystem.

Også *Interactive Promotion Media Ltd.*, *Remote Gambling Association* og *Spillerforeningen* tar til orde for et lisenssystem.

European Gaming & Betting Association og *Ladbrokes* tar til orde for å anerkjenne krav fra andre EU-medlemsstater og godkjenne samme eller strengere standarder fra andre medlemsstater.

Finansnæringens Hovedorganisasjon og *Sparebankforeningen* går inn for at departementet gjennomfører en bred utredning av virkemiddelapparatet på pengespillområdet, herunder mulighetene for et tettere samarbeid på EU/EØS-nivå. *Norges Pokerforbund* og *Unibet* har liknende synspunkter.

Frivillighet Norge går inn for å møte konkurransen fra utenlandske nettsteder ved å åpne for etisk forsvarlige spill på Internett i Norge.

Norsk Tipping foreslår å innføre blokkering av utenlandske IP-adresser som tilbyr fjernspill over Internett.

Teknologirådet mener departementet burde utkvittert hvorfor alternative reguleringsmåter ikke er valgt.

4.6.3 Departementets vurdering

Som nevnt i høringsnotatet ba departementet Lotteri- og stiftelsestilsynet i brev av 16. februar 2007 om å ha en mer effektiv håndheving av pengespilllovgivningen overfor fjernspill som ikke har norsk tillatelse. Dette har ført til en mer offensiv håndheving av dagens regler. Tilsynet har også iverksatt en informasjons- og holdningskampanje om uheldige konsekvenser av overdreven spilling på pengespill, særlig internetthandledte pengespill.

Norske myndigheter ga for noen år siden tillatelse til sammenslutningen 10H til å drive interaktive pengespill via Internett overfor norske innbyggere. Tillatelsen ble ikke fornyet sommeren 2005, fordi myndighetene fant at virksomheten hadde behov for endrede rammevilkår som kunne stå i kon-

flikt med myndighetenes ønske om et moderat norsk pengespilltilbud.

Departementet anser at det ikke er grunnlag for å innføre et nytt system for tillatelser til interaktive pengespill via internett i Norge nå.

Når det gjelder Norsk Tippings forslag om å blokkere utenlandske IP-adresser som tilbyr pengespill via Internett, fremmet departementet ikke et slikt forslag i høringsnotatet av flere grunner. Forslaget vil innebære en filtrering av nettsider som myndighetene mener har et ulovlig innhold. En slik filtreringsordning finnes i dag bl.a. for nettsider med barnepornografisk innhold. Denne filtreringsordningen er en frivillig ordning og baseres på et samarbeid mellom Kripos og de enkelte norske internettleverandører som har ønsket å delta i filtreringsordningen. En filtreringsordning som begrenser tilgang til innhold på internett, reiser særskilte spørsmål i forhold til vernet av ytrings- og informasjonsfriheten i Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 10. Lovfesting av muligheten for filtrering av ulovlig innhold på internett ble drøftet av Datakrimutvalget i utvalgets delutredning II; NOU 2007:2 Lovtiltak mot datakriminalitet, jf. pkt. 5.13 i denne utredningen. Utvalget drøftet bl.a. muligheten for å filtrere nettsider med pengespill som ikke er tillatt i Norge. Utvalgets flertall gikk ikke inn for å foreslå hjemmel i straffeloven for å iverksette filtreringstiltak. NOU 2007:2 var på høring i 2007 og er til behandling og oppfølging i Justis- og politidepartementet. Kultur- og kirke departementet viser imidlertid til at slik filtrering av nettsider med pengespill er gjennomført i andre land, blant annet i Italia. Departementet mener likevel hjemmel for å pålegge filtrering av nettsider med ulovlig innhold bør drøftes i en bredere sammenheng på grunn av de prinsipielle sidene ved slike tiltak og ikke isolert foreslås for nettsider med pengespill uten norsk tillatelse.

5 Administrative virkemidler ved brudd på pengespilloven

5.1 Departementets høringsforslag

I departementets høringsnotat av 13. november 2007 ble det vist til at Lotteri- og stiftelsestilsynet har forskjellige administrative virkemidler ved brudd på lotterilovens bestemmelser (lotteriloven §§ 14a til 14c).

Ved brudd på pengespilloven og totalisatorloven er ikke tilsynet gitt tilsvarende administrative virkemidler. Brudd på pengespilloven og totalisatorloven må derfor etter dagens regler anmeldes til politiet og kan ikke forfølges administrativt.

For å sikre en mer effektiv håndheving av reglene i pengespilloven, foreslo departementet derfor å gi Lotteri- og stiftelsestilsynet anledning til å fatte pålegg om etterlevelse og ilegge tvangsmulkt til staten ved brudd på loven. Lovovertrедeren vil få en frist til å innrette virksomheten i samsvar med loven for å unngå at tvangsmulkten begynner å løpe. Departementet viste til at tilsvarende regler også kunne vurderes i forhold til totalisatorloven. Siden tvangsmulkt er en administrativ reaksjonsform som skal fremme rett etterlevelse av loven, regnes den ikke som straff etter Grunnloven § 96 eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjon art. 6.

5.2 Høringsinstansenes syn

Justis- og politidepartementet påpeker at det at forslaget til ny § 15 i pengespilloven gis samme utforming som bestemmelsene i lotteriloven §§ 14 a, 14 c og 14 d, illustrerer fordelene ved en lovstrukturell opprydding.

Lotteri- og stiftelsestilsynet er positiv til at det innføres en lovbestemmelse om administrative reaksjo-

ner også i pengespilloven, men savner muligheten til å kunne ilegge tvangsmulkt ved brudd på totalisatorloven. Tilsynet ber også om at ordlyden i tvangsmulktbestemmelsene samordnes.

Også *Norsk Tipping* etterlyser en hjemmel for Lotteritilsynet til å ilegge tvangsmulkt ved brudd på totalisatorloven.

Statens innkrevingsentral uttaler:

«Vi finner at ny § 15 i pengespilloven synes å ha en tilfredsstillende utforming som hjemmel for SIs innkreving, dersom det besluttes at SI skal kreve inn krav på bakgrunn av bestemmelsen.»

Tippekommisjonærenes Landsforening har også uttalt sin støtte til forslaget til § 15.

5.3 Departementets vurdering

Som nevnt i punkt 4.5.3 er det ikke hensiktsmessig å foreta en lovstrukturell opprydding i pengespill- og lotterilovgivningen på det nåværende tidspunkt.

Totalisatorloven forvaltes av Landbruks- og matdepartementet. Kultur- og kirke departementet foreslår i proposisjonen her ikke andre endringer i denne loven enn de som henger direkte sammen med forslaget om å klargjøre ansvaret knyttet til betalingsformidling for pengespill uten norsk tillatelse.

Departementet har i det vedlagte lovforslaget ytterligere tilpasset påleggs- og tvangsmulktbestemmelsen i pengespilloven § 15 til de tilsvarende bestemmelsene i lotteriloven.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget innebærer at virksomheter som i dag foretar betalingsformidling mellom norske spillere og pengespill som ikke har norsk tillatelse, må innføre rutiner for å hindre at betalingsformidlingsvirksomheten er ulovlig. Som nevnt, har de fleste finansieringsinstitusjoner som opererer som kortutstedere i Norge, sørget for at kredittkort ikke kan brukes overfor brukersteder som driver fjernspillvirksomhet. En tilsvarende kontrollordning må

etableres også for andre betalingsformer. Forslaget innebærer at betalingsformidling av innskudd mellom 5 og 10 mrd kroner pr år vil kunne bortfalle.

Lotteri- og stiftelsestilsynet vil måtte etablere en tilsynsordning for de nye bestemmelsene. En slik tilsynsordning vil naturlig måtte etableres i samarbeid med Kredittilsynet som fører tilsyn med de berørte finansieringsinstitusjonene i medhold av mer generelle betalingsbestemmelser.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene

7.1 Endringer i totalisatorloven

Til § 3

Endringen skal klargjøre at betalingsformidling for pengespill som ikke er tillatt etter totalisatorloven, regnes som overtredelse av denne loven. Forbudet omfatter betalingsformidling av innsats og gevinst fra og til spiller i Norge i slike spill. Betalingsformidleren må være forpliktet til å drive sin virksomhet i samsvar med norsk lov. Betalingsformidlingen rammes av forbudet så sant betalingsformidleren kan identifisere betalingen som betaling til eller fra pengespillselskap som ikke har norsk tillatelse.

Mer detaljerte regler om hvilke former for betalingsformidling som omfattes av forbudet og om nærmere gjennomføring, kan fastsettes i medhold av loven § 2.

7.2 Endringer i pengespilloven

Til § 2

På samme måte som endringen i totalisatorloven § 3, skal endringen av pengespilloven § 2 klargjøre at betalingsformidling for pengespill som ikke er tillatt etter pengespilloven, skal regnes som ulovlig formidling av slike pengespill. Forbudet omfatter betalingsformidling av innsats og gevinst fra og til spiller i Norge i slike spill. Betalingsformidleren må være forpliktet til å drive sin virksomhet i samsvar med norsk lov. Betalingsformidlingen rammes av forbudet så sant betalingsformidleren kan identifisere betalingen som betaling til eller fra pengespillselskap som ikke har norsk tillatelse.

Mer detaljerte regler om hvilke former for betalingsformidling som omfattes av forbudet og om nærmere gjennomføring, kan fastsettes i medhold av ny forskriftshjemmel i § 2 nytt fjerde ledd. Eksisterende forskriftshjemmel i § 2 andre ledd oppheves som overflødig med den nye forskriftshjemmelen i bestemmelsen.

Til § 15

Første ledd fastsetter i hvilke tilfeller det kan være aktuelt å gi pålegg om retting av ulovlig forhold eller tvangsmulkt.

Andre ledd gir hjemmel til å ilegge tvangsmulkt. Tvangsmulkt skal fremme oppfyllelsen av plikter som er fastsatt i eller i medhold av loven. Tvangsmulkt blir gitt den som etter den enkelte regel har ansvaret for etterlevelse.

Tredje ledd definerer i hvilken form tvangsmulkt kan gis. Lotteritilsynet kan i hvert enkelt tilfelle utsette iverksettingen av vedtaket om tvangsmulkt etter forvaltningsloven § 42, for eksempel i de tilfellene vedtaket blir påklagd.

Sjette ledd gir Lotteritilsynet mulighet til å redusere eller frafalle ilagt tvangsmulkt. Det kan for eksempel ha skjedd noe i saken etter vedtaket om tvangsmulkt som gjør det lite rimelig å opprettholde kravet om tvangsmulkt fullt ut.

7.3 Endringer i lotteriloven

Til §§ 3, 12 og 13

Begrepet *kontrollmyndigheten* erstattes med *lotteri-myndigheten* i hele loven, for at det skal være klare for publikum hvilken instans som håndhever de enkelte bestemmelsene.

Til § 11

Som ved den foreslåtte endringen i totalisatorloven § 3 og pengespilloven § 2, skal endringene av lotteriloven § 11 klargjøre at betalingsformidling for pengespill som ikke er tillatt etter lotteriloven, skal regnes som ulovlig formidling av slike pengespill. Forbudet omfatter betalingsformidling av innsats og gevinst fra og til spiller i Norge i slike spill. Betalingsformidleren må være forpliktet til å drive sin virksomhet i samsvar med norsk lov. Betalingsformidlingen rammes av forbudet så sant betalingsformidleren kan identifisere betalingen som betaling til eller fra pengespillselskap som ikke har norsk tillatelse.

Mer detaljerte regler om hvilke former for betalingsformidling som omfattes av bestemmelsene og om nærmere gjennomføring, kan fastsettes i medhold av den foreslåtte forskriftshjemmelen.

Kultur- og kirkedepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (betalingsformidling m.m.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (betalingsformidling m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (betalingsformidling m.m.)

I

I lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator skal § 3 første ledd lyde:

Overtredelse av denne lov eller de i medhold av loven utfordigede bestemmelser straffes med bøter for såvidt ingen strengere straffebestemmelse kommer til anvendelse på forholdet. *Som overtredelse av denne lov regnes blant annet betalingsformidling av innsats og gevinst i veddemål ved hesteløp uten hjemmel i loven. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om omfanget og gjennomføringen av betalingsformidlingsforbudet.*

II

I lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. gjøres følgende endringer:

§ 2 første og andre ledd skal lyde:

Uten hjemmel i lov er det ikke tillatt å formidle pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser, og tallspill. Det er like ens

forbudt å selge eller falby kuponger og lignende i slike tiltak. *Som formidling av pengespill uten hjemmel i lov regnes blant annet betalingsformidling av innsats og gevinst i slike pengespill.*

Idrettsforeninger, humanitære foreninger og andre foreninger med allmenntilgitt formål og selskapsforhandlere har adgang til å opprette spillelag, som på medlemmenes vegne deltar i spill i selskapet. Departementet avgjør i tvilstilfelle om en forening går inn under bestemmelsen her.

§ 2 nytt fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift med nærmere regler til gjennomføring av denne bestemmelsen, herunder om spillelag, ulovlig formidling, omfanget og gjennomføringen av betalingsformidlingsforbudet og bekjentgjørelse av pengespill.

§ 15 skal lyde:

§ 15 Pålegg om retting av ulovlig forhold.

Tvangsmulkt

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i

medhold av denne lov kan Lotteritilsynet gi pålegg til den ansvarlige om å rette det ulovlige forholdet, eller om at den ulovlige virksomheten skal opphøre eller stenge. Ved utferdigelse av pålegg skal det settes en frist for oppfyllelse.

For å sikre at plikter etter denne lov eller bestemmelsene gitt i medhold av loven blir oppfylt, kan Lotteritilsynet ilegge den ansvarlige tvangsmulkt. Tvangsmulkt kan fastsettes samtidig med pålegg.

Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp. Ved løpende mulkt kan Lotteritilsynet bestemme at mulkten enten skal begynne å løpe en uke etter vedtaket om tvangsmulkt, eller fra en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av plikten dersom denne fristen er utløpt uten at plikten er oppfylt. Ved tvangsmulkt i form av et engangsbeløp kan Lotteritilsynet bestemme at mulkten skal betales ved en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av plikten dersom denne fristen er utløpt uten at plikten er oppfylt.

Tvangsmulkt tilfaller statskassen og er tvangsgrunnlag for utlegg.

Når Statens Innkrevingssentral er pålagt å innkreve krav som nevnt i fjerde ledd, kan den inndrive kravene ved trekk i lønn og andre lignende ytelser etter reglene i dekningsloven § 2–7. Innkrevingssentralen kan også inndrive kravene ved å stifte utleggs pant for kravet dersom panteretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til en tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5, og utleggsforretningen kan holdes på Innkrevingssentralens kontor etter tvangsfyllbyrdesloven § 7–9 første ledd.

Lotteritilsynet kan redusere eller frafalle påløpt tvangsmulkt når særlige grunner taler for det.

Kongen kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om ileggelse av tvangsmulkt, herunder om vilkår for tvangsmulkt og om tvangsmulktens størrelse og renter ved forsinket betaling.

Nåværende §§ 15, 16 og 17 blir §§ 16, 17 og ny § 18.

III

I lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. gjøres følgende endringer:

§ 3 andre ledd andre punktum skal lyde:

Departementet kan bestemme at *lotterimyndighetens* utgifter ved behandling av søknader, godkjenning, autorisasjon, registrering, trekning og kontroll av spilleinnretninger samt regnskapskontroll skal dekkes av lotteriarrangør eller annen rekvirent ved særskilt fastsatt gebyr.

§ 11 skal lyde:

Markedsføring, formidling og betalingsformidling for lotterier

Med unntak for lotterier som nevnt i § 7, er det forbudt å drive markedsføring eller formidling av lotterier som ikke er gitt tillatelse etter § 6 annet ledd. *Som formidling av lotterier uten tillatelse regnes blant annet betalingsformidling av innsats og gevinst i slike lotterier. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om omfanget og gjennomføringen av betalingsformidlingsforbudet.*

I § 12 (tre steder) og § 13 (to steder) endres uttrykket «kontrollmyndigheten» til «lotterimyndigheten».

IV

Loven her gjelder fra den tid Kongen bestemmer.



Tryk A/S O. Fredr. Anesen, September 2008