

Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet

En utredning fra Lotteritilsynet,
overlevert Kulturdepartementet, 15. mai 2015

1. Forord

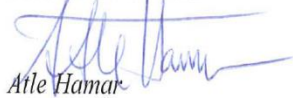
I denne utredningen har Lotteritilsynet vurdert sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser ved en mulig lisensiering i det norske pengespillmarkedet. Vi sammenligner slike konsekvenser ved tre forskjellige måter å regulere markedet på:

1. Dagens marked hvor Norsk Tipping har eneretten.
2. Et marked som tilsvarer det danske lisensierte pengespillmarkedet.
3. Den danske modellen, men med strengere krav til ansvarlighet rundt spillene.

De ulike modellene er beskrevet i Rambøll-rapporten, som handlet om de økonomiske konsekvensene av en lisensiering av norske pengespill.

Vi fikk oppdraget fra Kulturdepartementet i slutten av januar, og har utredet dette så godt det lar seg gjøre innenfor tidsrammen. Innholdet i utredningen understreker hvor utfordrende reguleringen av pengespillmarkedet i dag er, der den teknologiske utviklingen er en særlig pådriver i utviklingen på en rekke områder.

Førde/15. mai 2015



Atle Hamar

direktør

Lotteri- og stiftelsestilsynet

2. Oppdraget fra Kulturdepartementet



Lotteri- og stiftelsestilsynet
Postboks 800
6805 Førde

Deres ref

Vår ref
13/3546-

Dato
28.01.2015

Bestilling av utredning av sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill, samt forholdet til EOS-avtalen

Innledning

Vi viser til regjeringserklæringen som sier at:

"Regjeringen vil utrede spørsmålet om lisensordning for utenlandske spillelskaper for å se om det er mulig å kombinere sosialpolitiske hensyn og økte totale inntekter til frivilligheten innenfor EOS-avtalens rammer".

Kulturdepartementet mottok 15. januar 2015 en rapport om økonomiske konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill fra konsultantselskapet Rambøll. Rambøll har utredet de økonomiske konsekvensene både ved en lisensordning med omfattende ansvarlighetskrav, lignende det som gjelder for Norsk Tipping i dag, og færre ansvarlighetskrav, tilsvarende det som gjelder under den danske lisensmodellen. Ifølge Rambølls beregninger er det lite som skiller disse to modellene når det gjelder økonomiske konsekvenser.

Vi ber om at Lotteritilsynet utreder de sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvensene av en mulig lisensordning for pengespill. Vurderingen bør ta utgangspunkt i de scenariene som er skissert av Rambøll i deres utredning. Lotteritilsynet bør vurdere mulige sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser ved disse scenariene, sammenlignet med å opprettholde en enerettsmodell som i dag. Hovedfokus bør være på scenario 2A og 2B i Rambølls rapport.

Sosialpolitiske konsekvenser

Departementet ber Lotteritilsynet utrede hvilke konsekvenser en mulig lisensordning kan ha for omfanget av spilleproblemer i befolkningen. Hensynet til både de spilleavhengige og deres familier skal vurderes. Lotteritilsynet bør også vurdere om det finnes tiltak som kan motvirke

Postadresse
Postboks 8030 Dep
NO-0030 Oslo
postmottak@kud.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
<http://www.kud.dep.no/>

Telefon*
22 24 90 90
Org. nr.
972 417 866

Mediavdelingen

Saksbehandler
Astrid Zachariassen
22 24 80 87

eventuelle negative konsekvenser.

Vi ber også Lotteritilsynet vurdere i hvilken grad en lisensmodell kan føre til mindre forbrukertrygghet, utover eventuelle spilleproblemer.

Vi ber om at Lotteritilsynet innhenter erfaringer fra andre land som har innført en lisensmodell. Det bør legges spesiell vekt på erfaringene fra Danmark.

Departementet ber om at Lotteritilsynet etablerer et nært samarbeid med Helsedirektoratet i arbeidet med å utrede de sosialpolitiske konsekvensene av en mulig lisensordning.

Kriminalpolitiske konsekvenser

Departementet ber Lotteritilsynet utrede om og hvordan en eventuell oppheving av spillmonopolet vil få betydning for økonomisk kriminalitet. Utredningen bør også vurdere hvilke tiltak som eventuelt kan være egnet til å begrense risikoen ved misbruk av spilltjenester.

Utredningen bør legge særskilt vekt på konsekvenser knyttet til hvitvasking og tiltak for å forebygge dette, herunder en vurdering av forholdet til bl.a. hvitvaskingsregelverket. Vurderingen bør også ta hensyn til Norges internasjonale forpliktelser innen bekjempelse av økonomisk aktivitet, herunder Financial Action Task Force sine anbefalinger om bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av masseødeleggelsesvåpen.

Vi ber om at Lotteritilsynet konsulterer relevante offentlige etater ved vurderingen av de kriminalpolitiske konsekvensene, blant annet Finanstilsynet og Økokrims enhet for finansiell etterretning.

Vi ber om at utredningen sendes departementet innen 15. mai 2015.

Med hilsen

Nina Økland (e.f.)
ekspedisjonssjef

Oyvind Christensen
avdelingsdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Innhold

1. Forord	3
2. Oppdraget fra Kulturdepartementet.....	4
3. Sammendrag.....	8
4. Innledning.....	9
5. Dagens norske pengespillmarked.....	11
5.1 Omfanget	11
5.2 Regulering av et enerettsregime vs. lisensregime	15
6. Sosialpolitiske konsekvenser.....	17
6.1 Scenario 1 - det norske markedet slik det er i dag (enerettsmodell).....	18
6.1.1 Vurdering av risiko for spilleproblemer i dagens marked (enerettsmodell)	19
6.1.2 Spilleproblemer i Norge.....	21
6.1.3. Markedsføring.....	26
6.1.4 Tiltak for å redusere negative sosiale konsekvenser i dagens enerettmodell.....	30
6.1.5 Oppsummering scenario 1	34
6.2 Scenario 2A – tilsvarende dagens danske marked	35
6.2.1 Vår vurdering av risiko for spilleproblemer i scenario 2A	35
6.2.2 Spilleproblemer i Danmark.....	35
6.2.3 Markedsføring.....	38
6.2.4 Tiltak for å redusere negative sosiale konsekvenser i Danmark.....	39
6.2.5 Oppsummering – scenario 2A.....	41
6.3. Scenario 2B - dansk modell med strengt ansvarlighetsregime.....	41
6.4 Påvirkning på forbrukertrygghet	42
6.5 Risiko for spilleproblemer i de ulike scenarioene	44
6.5.1 Enerett – risikoen er uendret – kanskje redusert.....	44
6.5.2 Dansk modell med lempelig regime (2A) øker risiko for spilleproblemer.....	45
6.5.3 Dansk modell med strengere regime (2B) øker risiko for spilleproblemer	46
6.5.4 Uregulert marked	47
6.6 Tiltak som kan redusere risikoen for problematisk spilleadfærd	49
6.6.1 Innspill fra Helsedirektoratet	51
6.6.2 Innspill til danske myndigheter fra Center for Ludomani (CfL)	52
6.6.3 Tiltak som kan motvirke negative konsekvenser av et lisensregime.....	53
6.7 Oppsummering - sosialpolitiske konsekvenser	57
7. Kriminalpolitiske konsekvenser	61

7.1 Beskrivelse av de ulike typene økonomisk kriminalitet i spillesektoren.....	61
7.1.1 Hvitvasking	61
7.1.2 Økonomisk utroskap	63
7.1.3 Underslag	64
7.1.4 Korrupsjon	64
7.1.5 Kampfiksing.....	65
7.1.6 Avledet kriminalitet	66
7.2 Konsekvenser av ulik regulering av spillsektoren sett opp mot bekjempelse av økonomisk kriminalitet.....	66
7.2.1 En pengespilloperatør vs. flere.....	66
7.2.2 Betydningen av at Norsk Tipping er heleid av staten	68
7.2.3 Hvordan vil utenlandske spilloperatører påvirke kamp mot økonomisk kriminalitet?	70
7.3 Oppsummering kriminalpolitiske konsekvenser	71
8. Konklusjoner	72

Vedlegg:

Helsedirektoratet: «Bidrag til utredning om sosialpolitiske konsekvenser ved mulig lisensordning for pengespill» 25. mars 2015.

3. Sammendrag

Kulturdepartementet ba i januar 2015 Lotteritilsynet utrede sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser ved en mulig lisensiering av pengespill i Norge.

Utredningen skulle ta utgangspunkt i to av scenariene i rapporten som konsultentselskapet Rambøll i januar 2015 leverte om de økonomiske sidene ved en mulig lisensiering. Denne utredningen sammenligner derfor konsekvensene av følgende måter å regulere det norske pengespillmarkedet på:

1. Dagens modell, der Norsk Tipping har eneretten til å tilby pengespill i Norge.
2. Et marked som tilsvarer det danske lisensierte pengespillmarkedet.
3. Den danske lisensmodellen, men med strengere krav til ansvarlighet rundt spillene.

Konklusjoner sosialpolitiske konsekvenser

- Sosialpolitisk vil dagens enerettsmodell være det beste alternativet dersom norske myndigheter lykkes i å stenge uregulerte operatører ute fra det norske pengespillmarkedet.
- Dersom myndighetene ikke lykkes med å stenge uregulerte operatører ute, vil en lisensmodell gi myndighetene kontroll med pengespilltilbudet til et betydelig flertall av spillerne - mot ca. halvparten i dag.
- Forutsatt at det lisensierte markedet inneholder gjennomgripende ansvarlighetstiltak på tvers av operatører som ansvarliggjør både spillselskap og spillere, kan et lisenssystem gi færre negative konsekvenser enn enerettsmodellen.

Konklusjoner kriminalpolitiske konsekvenser

- Et lisensiert pengespillmarked i Norge vil ha minimal effekt på omfanget av økonomisk kriminalitet.
- Utfordringene ved at mange lisensierte selskaper opererer fra utlandet, kan løses med et sterkt tilsyn og god regulering tilpasset et nytt marked.

4. Innledning

Lotteritilsynet viser til brev fra Kulturdepartementet av 28. januar 2015 med bestilling av utredning av sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill, samt forholdet til EØS-avtalen. De økonomiske konsekvensene av en eventuell lisensiering av pengespill er utredet i Rambøll-rapporten som ble overlevert til Kulturdepartementet i januar 2015. Kulturdepartementet ber om at Lotteritilsynets utredning tar utgangspunkt i to av modellene som er skissert i Rambøll-rapporten (scenario 2A og 2B).

Lotteritilsynet har i forbindelse med utredningen hatt et nært samarbeid med Helsedirektoratet. Vi har også hatt kontakt med flere andre aktører fra både Norge og Danmark. I Norge har vi hovedsakelig hatt kontakt med Finanstilsynet, Økokrim og Norsk Tipping, og i Danmark med Spillemyndigheden og Center for Ludomani. Siden Norsk Tipping er det eneste spillskapet som har anledning til å tilby spill som er omfattet av scenario 2A og 2B, har vi ikke hatt dialog med andre regulerte norske pengespillaktører.

Utredningen av kriminalpolitiske konsekvenser knytter seg til hvilken påvirkning valget av reguleringsmodell vil ha for omfanget av kriminelle handlinger i pengespillsektoren.

Sosialpolitiske konsekvenser handler i stor grad om problematisk spilleadferd, men også om generell forbrukerbeskyttelse. Spilleproblemer er forankret i pengespillmyndighetenes ansvarsområde, men også i helsemyndighetenes ansvarsområde, der spilleproblemer og forebygging av disse blir sett i et folkehelseperspektiv. Nytt på dette området er at Folkehelsemeldingen¹ framhever at problematisk spilleadferd skal ses i sammenheng med rusmiddelpolitikken. Dette innebærer at forebygging og behandling av problematisk spilleadferd skal knyttes tettere opp mot forebygging og behandling av annen avhengighet, samt innsatsen mot rusmiddelproblemer. Spilleproblemer vil også være tema i Opptrappingsplan for rusfeltet som regjeringen vil legge fram i 2015.

På bestilling fra Kulturdepartementet leverte konsultentselskapet Rambøll 15. januar 2015 en rapport med utredning av de økonomiske konsekvensene ved følgende ulike scenarioer:

Scenario 1: Videreføring av dagens regulering med enerettsmodell for Norsk Tipping

Scenario 2: «Dansk» modell - lisensordning der sportsspill og online kasino liberaliseres. Øvrige spilltyper er regulert som i dag.

Scenario 3: Vidtgående liberalisering av pengespill og lotterier, der både sportsspill, online kasino og lotterier (både online og offline) er omfattet. Reguleringen av bingo, utbetalingsautomater og hestespill forblir uendret.

Rambøll har vurdert både scenario 2 og 3 med henblikk på ulik grad av ansvarlighet. Dette har de delt i versjon A og B, der de viktigste kravene framgår av tabellen² her:

¹ Meld. St. 19 2014-2015: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld.-st.-19-2014-2015/id2402807/>

² Hentet fra Rambølls rapport side 46 (tabell 4).

Versjon A: Det mer lempelige ansvarlighetsregime	Versjon B: Det strengere ansvarlighetsregime
• System med spiller-ID må benyttes av alle lisenshavere • Spillere skal ha mulighet for å sette egne spillgrenser • Sentralt register, hvor spillere frivillig kan utelukke seg selv • Selskapene skal linke til hjelp mot spilleavhengighet på hjemmesiden • Aldersgrense: 18 år • Krav om at spillere skal kunne se deres tap- og gevinsthistorikk	Som versjon A samt: • Krav om at alle spillere skal sette egne spillgrenser før de spiller • Forbud mot bonuser og 'free spins'. • Krav om at selskapene skal ha et overvåkingssystem som identifiserer problematisk spilleatferd. Denne informasjonen skal stilles til rådighet for spillerne. • Markedsføring skal ikke målrettes problemspillere.

Ifølge Rambølls beregninger vil et lisenssystem som skissert i scenario 3 (uavhengig av krav til ansvarlighet) medføre betydelige tap i inntektene til frivilligheten og det norske samfunnet. Rambøll kom fram til at en delvis liberalisering av pengespillmarkedet i Norge, med en lisensordning for sportspill og online kasino (scenario 2), ikke vil medføre større inntekter, men heller ikke nevneverdige tap i inntektene til det norske samfunnet gjennom skatter og overskudd til fordeling til frivilligheten.

Kulturdepartementet har presisert at de ønsker en utredning av de sosialpolitiske og de kriminalpolitiske konsekvensene av en lisensordning for pengespill med utgangspunkt i Rambølls scenarier 2A og 2B (ulik ansvarlighetsgrad i dansk modell) sammenholdt med scenario 1 (som i dag). Lotteritilsynet har valgt å avgrense utredningen mot scenario 3. Kulturdepartementet ber videre Lotteritilsynet peke på tiltak som kan motvirke eventuelle negative konsekvenser av lisensiering.

Forskjellen mellom scenario 2A og 2B er at 2A i stor grad tilsvarende dagens ansvarlighetsregime i Danmark. Her gjelder de samme ansvarlighetstiltakene som er innført i gjeldende dansk lisensmodell. I scenario 2B forutsetter vi at operatører som får lisens forplikter seg til å følge strengere regler enn de som gjelder i Danmark i dag. Blant annet vil lisenshaverne i scenario 2B få begrensninger i hvilke virkemidler som kan benyttes for å rekruttere spillere, for eksempel når det gjelder bruk av bonuser. Lisenshaverne vil også bli pålagt å ha system for obligatoriske grenseverktøy, samt system for monitorering (overvåkning) av spilleadferd.

I utredningen av de kriminalpolitiske konsekvensene vil Lotteritilsynet ikke nyansere mellom scenario 2A og 2B. Bakgrunnen for dette er at forskjellen mellom disse bare er knyttet til ulike ansvarlighetsregimer for å forebygge spilleproblemer.

Under gitte forutsetninger står vi da igjen med følgende spillkategorier som blir en del av utredningen:

- Online kasinospill (spilleautomater, poker, bordspill, bingo, skrapelodd)
- Online oddsspill

Med unntak av poker inngår disse spillene allerede i Norsk Tippings eksisterende tilbud.

5. Dagens norske pengespillmarked

I dag utgjør Norsk Tippings pengespilltilbud den største andelen av det norske regulerte markedet. Norsk Tipping har enerett til å tilby både de største pengespillene og lotteriene, samt de spillene som har høyest risiko for at spillere kan utvikle uheldig spilleadferd. Norsk Rikstoto har enerett til å tilby hestespill. I tillegg har Norge lang tradisjon for å tillate et privat lotterimarked, der bingo og landslotterier i regi av samfunnsnyttige og humanitære formål utgjør den største andelen.

Internett har endret hverdagen radikalt for alle aktører i pengespillbransjen, ikke minst for myndighetene. Internett kjenner få eller ingen grenser, og har gitt de norske, regulerte pengespillaktørene svært sterk konkurranse fra utenlandske nettspilloperatører som ikke har tillatelse til å tilby spillene sine i Norge. Med begrepet **uregulerte pengespill** mener vi enhver lotteri- eller pengespillaktivitet tilbudt i en form eller av en operatør som ikke har tillatelse etter gjeldende lovgivning i jurisdiksjonen der forbrukeren oppholder seg. Uregulerte pengespilloberatore og deres aktiviteter i Norge omtales også som **ulovlige**.

De fleste av disse operatørene har lisens utenfor Norge, og tilsyn og kontroll blir utført av myndighetene i det landet som har utstedt lisensen. Regelverket for pengespill er ikke harmonisert i EU, og det er opp til det enkelte land å bestemme hvordan pengespill skal reguleres, og hvilken kontroll som skal føres med dem. Norske myndigheter har ikke mulighet for å påvirke hvilke lisensvilkår som blir gitt, om det er tatt tilstrekkelig hensyn til forbruker- og spillavhengighetsproblematikk, eller hvilke tiltak som er iverksatt for å redusere risikoen for kriminell virksomhet i forbindelse med pengespill. Vi har heller ikke innsyn i om disse operatørene faktisk blir kontrollert av lisensutsteder, og hva som kontrolleres.

Lotteritilsynet legger til grunn at regjeringens ønske om å utrede en lisensieringsmodell er forankret i ønsket om større kontroll av det totale pengespilltilbudet i Norge. En eventuell norsk lisensordning vil innebære at nettspilloberatore får muligheten til å søke lisens for lovlig å kunne tilby sine pengespilltilbud i Norge. Mange av disse operatørene retter allerede i dag sitt spilltilbud mot nordmenn på en slik måte at de bryter norsk, nasjonal rett. Håndhevingsproblematikk og inkonsistens mellom deler av norsk, nasjonal lovgivning og EU-retten³ gjør at norske myndigheter i dag har vansker med å slå ned på den ulovlige virksomheten.

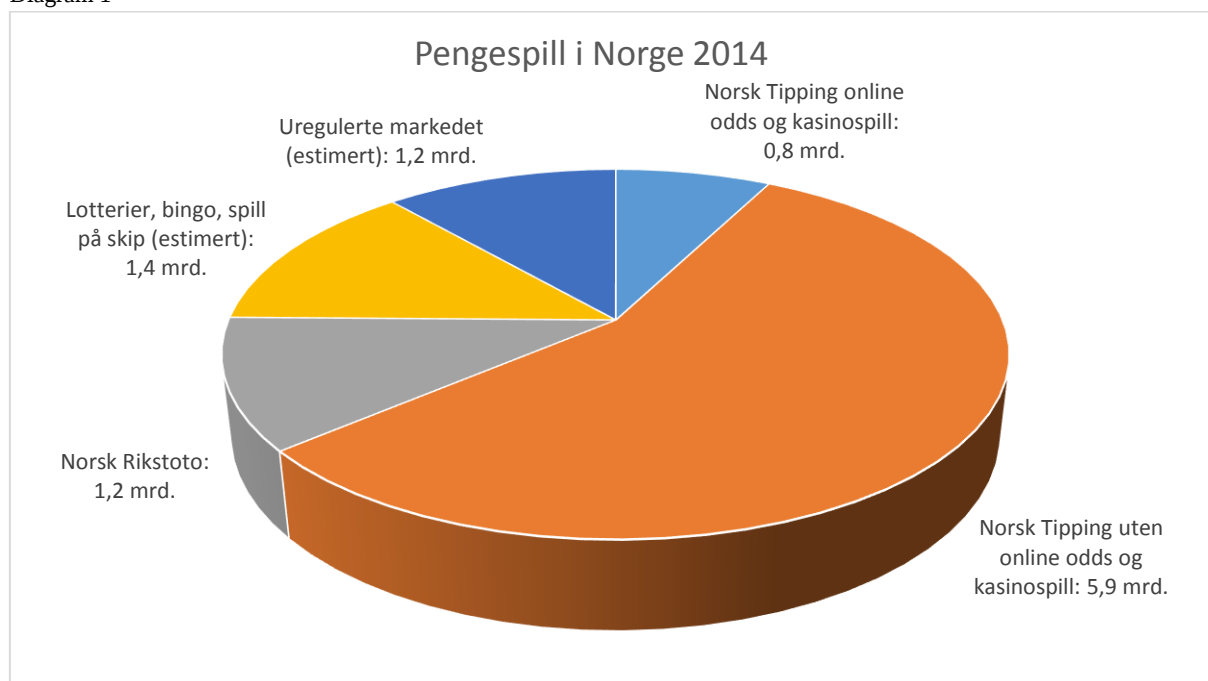
5.1 Omfanget

Lotteritilsynet fører statistikk over norske, regulerte pengespill, og har inngående kunnskap om dette markedet. Det er vanskelig å si noe sikkert om størrelsen av konkurransen fra utlandet, men ut fra mengden markedsføring som blir rettet mot Norge og nordmenn, kan vi slå fast at presset fra utenlandske operatører på det regulerte markedet er stort. Likevel viser figuren nedenfor at de spillene som norske myndigheter vurderer å lisensiere etter scenario 2A

³ Gjelder AMT-direktivets regler for markedsføring på TV. Mer under 5.2.3

og 2B, utgjør en relativt liten andel av den totale nettoomsetningen⁴ for pengespill i Norge i dag.

Diagram 1



Det norske pengespillmarkedet er i 2014 estimert til 10,5 milliarder kroner. I denne rapporten omtales utelukkende nettoomsetning som er fordelt på 2 200 000 spillere, jf. siste befolkningsundersøkelse i Norge⁵.

Estimatet for det uregulerte markedet for 2014 er noe høyere enn vårt estimat for 2013, og dette skyldes en vekst i det danske markedet. Ved beregningen av 2014-estimatet har Lotteritilsynet brukt samme framgangsmåte som i 2013⁶ med den forutsetning at Norge og Danmark er ganske like på pengespillområdet. Vi har tatt utgangspunkt i omsetningen til de regulerte aktørene i det danske markedet, og har trukket fra andelen til det statlig eide spillskapet Danske Spil. Dette gir en omsetning i Norge på omtrent 1,2 milliarder kroner. Rambøll-rapporten bygger på H2 Gambling Capitals (H2GC) estimat, men siden H2GCs anslag for det norske markedet har variert etter Rambølls rapport, har vi valgt å ikke bruke deres estimat i denne utredningen.

I diagram 1 viser de blå feltene spillene som vil være en del av det regulerte markedet ved en eventuell lisensiering i scenario 2A og 2B. Disse spillene utgjør omtrent 20 % av markedet. Selv om spillene bare står for en liten del av markedet, viser tall fra Hjelpelinjen for

⁴ Netto-omsetning er innsatser med fradrag for gevinster (spillerens tap), og spill hos uregulerte operatører er inkludert.

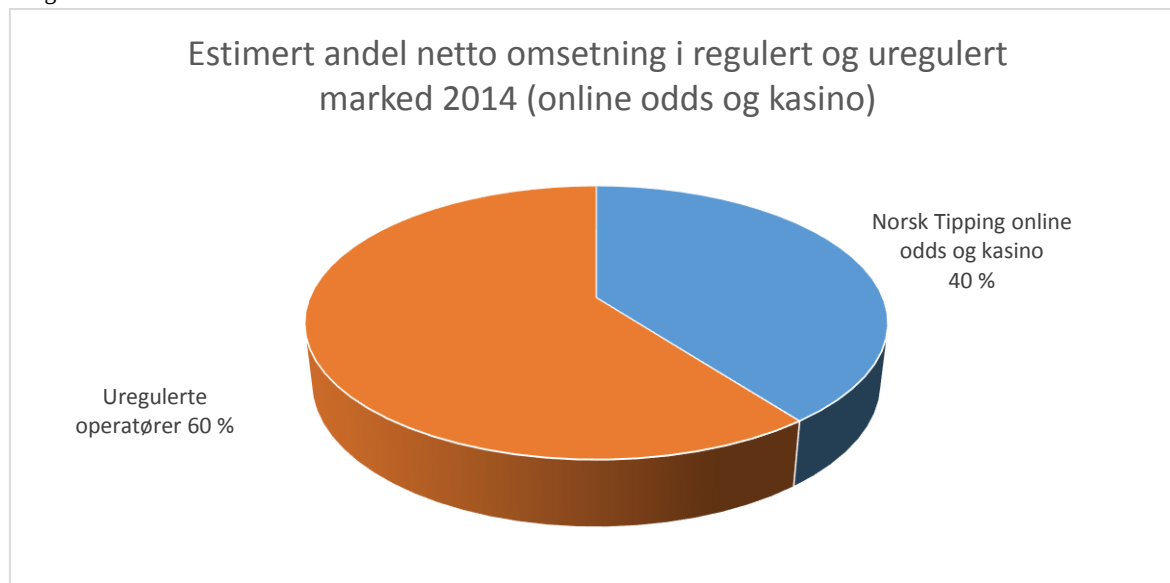
⁵ Utført av Universitet i Bergen <http://lottstift.no/wp-content/uploads/2014/05/Befolkningsstudien-2014-endeleg-versjon.pdf>

⁶ Lotteritilsynets årsrapport for 2013.

spilleavhengige at spillene står for en langt større andel av problemene. I 2014 utgjorde spillene hovedproblemet i 66 % av samtalene om pengespill ved Hjelpelinjen.

Diagram 2 viser netto omsetning for online odds- og kasinospill⁷, som er de spillene som norske myndigheter vurderer å lisensiere. Figuren viser at omsetningen i det uregulerte markedet utgjør den største andelen. Det uregulerte markedet har i mange år vært alene om å tilby flere av spillene. Nettpoker er fortsatt ikke regulert i Norge. Kasinospill (Instaspill) ble lansert i januar 2014 og liveodds i juni 2012.

Diagram 2



UiBs befolkningsundersøkelse fra 2013 viser at 2,2 millioner nordmenn har spilt pengespill i løpet av de siste 12 månedene. Vi antar at dette tallet er stabilt.

Med utgangspunkt i UiBs resultater hadde 100 000 personer spilt kasinospill og 130 000 personer spilt oddsspill hos uregulerte selskaper.

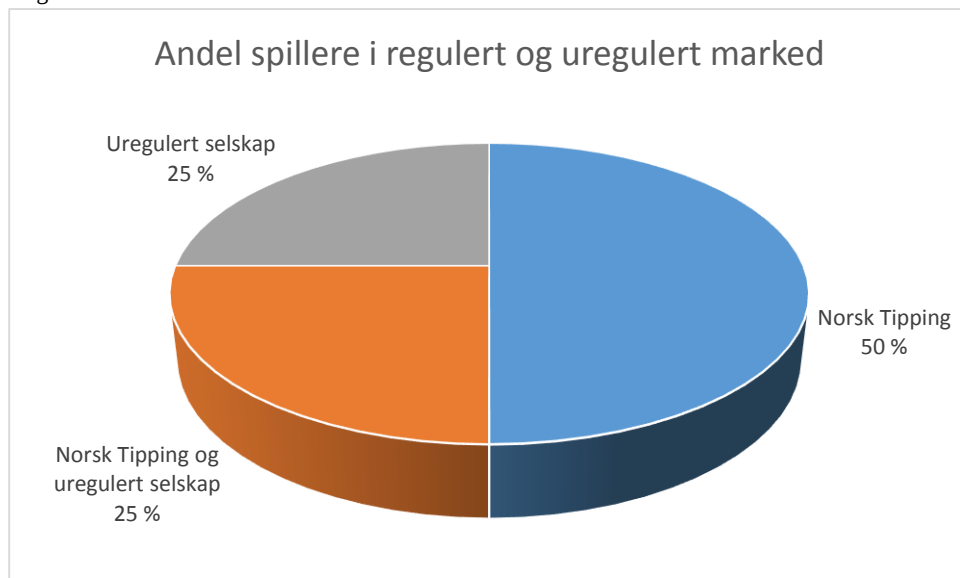
Noen spiller både odds- og kasinospill, så dermed vil et anslag på hvor mange som har spilt hos uregulerte selskaper ligge et sted mellom 130 000 og 230 000 spillere. Enkelt sagt antar vi at om lag 200 000 nordmenn har spilt slike spill hos andre tilbydere enn Norsk Tipping.

Fra Norsk Tipping har vi fått eksakte tall, og i 2014 var det 300 000 spillere som hadde spilt sportsspill og/eller Instaspill på Internett eller mobil. Gjennom tilsynets arbeid er vi kjent med at mange som spiller Instaspill også spiller hos uregulerte tilbydere. Vi antar videre at en del av oddsspillerne spiller både hos Norsk Tipping og hos andre spillselskaper. Dermed vil et anslag over hvor mange som har spilt slike spill ligge mellom 300 000 og 500 000 personer, og grovt forenklet kan vi derfor legge til grunn at totalt 400 000 har spilt spill som inngår i scenario 2A og 2B.

⁷ Norsk Tippings tall for kasinospill inkluderer også de andre Instaspillene (online skrapespill og bingo)

Dersom 400 000 har spilt totalt, og 300 000 har spilt hos Norsk Tipping, vil 100 000 ha spilt utelukkende hos uregulerte spillerselskap. Om 200 000 har spilt hos uregulerte spillerselskap, vil 200 000 ha spilt utelukkende hos Norsk Tipping, mens 100 000 har spilt både hos Norsk Tipping og hos uregulerte.

Diagram 3



Diagrammet viser at halvparten av spillerne spiller bare hos Norsk Tipping, mens den andre halvparten spiller helt eller delvis hos uregulerte.

Ut fra estimatene vi har gjort for størrelsen på nettoomsetning og antall spillere i det uregulerte markedet, kan vi beregne at hver spiller som har spilt hos en uregulert aktør i snitt har en nettoomsetning på 6 000 kroner. Den samme beregningen for spillere som har spilt hos Norsk Tipping viser gjennomsnittlig nettoomsetning på 2 700 kroner. Dette viser at de spillerne som i dag spiller i det ulovlige markedet spiller for mer enn dobbelt så mye som spillerne på tilsvarende spill hos Norsk Tipping. Dette er også støttet av en undersøkelse⁸ som bransjeorganisasjonen DOGA⁹ fikk gjort i Danmark i januar 2015. Undersøkelsen viser at spillere på det ulovlige markedet i Danmark spiller for 3,7 ganger mer enn spillerne på det regulerte markedet.

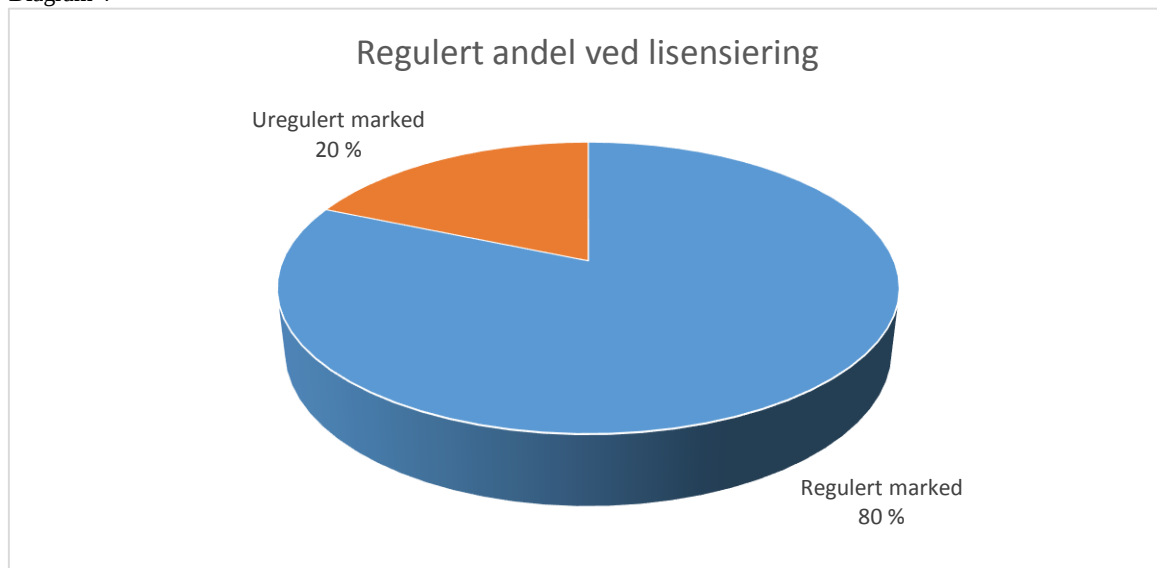
Diagram 4 viser hvordan situasjonen kan se ut ved en lisensiering. Her har vi tatt utgangspunkt i diagram 3 og beregnet at 67,5 %¹⁰ av spillet hos de utenlandske operatørene vil bli flyttet over i et lisenssystem dersom de får dette valget.

⁸ <http://doga.squarespace.com/blog/2015/3/11/undersgelse-af-det-sort-marked-for-online-spil-i-danmark>

⁹ Danish Online Gambling Association

¹⁰ Rambøll (tabell 7 s. 56) legger til grunn at scenario 2A vil flytte 75% av omsetningen mens scenario 2B vil flytte 67,5% av omsetningen

Diagram 4



Om vi ser på antall personer som vil spille hos de regulerte selskapene, så viste vi i diagram 3 at 50 % av spillerne utelukkende spiller hos Norsk Tipping i dag. Vi anslår at Norsk Tipping har 40 % av den totale omsetningen. Det regulerte markedet øker fra 40 % til over 80 %, og vi forutsetter at spillerne i det ulovlige markedet fortsatt vil ha en gjennomsnittlig høyere omsetning. Dermed vil antall spillere som kun spiller hos de regulerte selskapene utgjøre et sted mellom 80 og 90 % av totalt antall spillere.

Dermed vil en betydelig del av spillerne utelukkende spille i det lovlige markedet, mot halvparten i dag. I et lisensiert pengespillmarked vil norske myndigheter sette vilkårene, og det å få kontroll over en så stor del av markedet vil ha stor verdi. Den videre utredningen vil belyse de kriminalpolitiske og sosialpolitiske konsekvensene av en eventuell lisensiering av pengespill i Norge.

5.2 Regulering av et enerettsregime vs. lisensregime

Formålet med pengespillreguleringen i Norge er å sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill, samtidig som at det blir lagt til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til gode formål.

Pengespill faller inn under EØS-avtalens regler om fri bevegelse av tjenester og etableringsretten. Begrensninger i muligheten til å tilby slike spill må derfor begrunnes i allmenne hensyn, og være nødvendige og egnet til å oppnå formålet. For at slike begrensninger skal kunne opprettholdes, må det også være en sammenheng og systematikk i regelverket samlet sett.

Norsk Tippings enerett til å tilby pengespill er en restriksjon på den frie bevegelsen av tjenester og etableringsretten, jf. EØS-avtalen artikkel 31 og 36. Den norske enerettsmodellen

er imidlertid akseptert av EFTA-domstolen og anses for å være i tråd med EØS-avtalen. Det er primært tre allmenne hensyn bak den norske pengespill- og lotterimodellen:

- Forebygge problematisk spilleadferd,
- Forebygge økonomiske misligheter, og
- Begrense privat profitt.

Økonomiske hensyn, som for eksempel å sikre inntekter til frivillige organisasjoner, er ikke akseptert som hensyn som kan begrunne restriksjoner i fri bevegelse av tjenester eller etableringsretten. At spillvirksomheten i et monopol har et økonomisk overskudd som utgjør et inntektsgrunnlag for frivillige organisasjoner, er likevel akseptert som en gunstig sidevirkning av en slik modell.

Norsk pengespillregulering er først og fremst tuftet på et ansvarlighetsprinsipp. Derfor kan det ofte være behov for innstramning av regelverk gjennom innføring av tiltak som kan gå på bekostning av hvor attraktive spillene oppleves, noe som igjen vil påvirke spillenes inntjening. Private spilloperatører har som mål å generere overskudd, og det er naturlig at disse vil motsette seg endringer som får konsekvenser for operatørens overskudd.

Pengespillmarkedet kjennetegnes av raske teknologiske endringer, og det er en utfordring å utforme lover og regelverk som kan stå seg over tid. Regulering av et privat, lisensiert marked må skje gjennom lov og forskrifter. Lovendringer krever utredning, utarbeiding av lovforslag, høring, foreleggelse for departement og andre berørte departement, eventuelt også notifikasjon før stortingsmelding eller -proposisjon. Ved en eventuell innføring av lisenssystem i Norge, vil det være viktig at reguleringen er lagt på rett nivå før markedet åpnes, og at formuleringene her er tidløse og teknologinøytrale.

Enkelte vil hevde at manglende høring ved endring av Norsk Tippings spilleregler innebærer en svakhet ved dagens modell. Eckhoff og Smith i Forvaltningsrett (2008) sier følgende: «Høring kan bidra til å demokratisere avgjørelsesprosessene ved at interessegrupper utenfor forvaltningen gis anledning til å ytre seg. For det annet tilgodeses koordineringshensyn ved at det innhentes uttalelse fra forvaltningsorganer som har andre oppgaver og representerer andre interesser enn de organ som skal treffe vedtaket. For det tredje vil både det som kommer fra offentlige og private høringsinstanser, kunne bidra til sakens opplysning, f. eks. ved at forvaltningsorganet får bedre kunnskap om problemstillinger eller blir satt på andre ideer eller synspunkter som ikke ellers ville ha kommet frem».

Det er et tankekors at så godt som alle endringer i bingoforskriften blir sendt på høring, mens Norsk Tippings innføring av Instaspill¹¹ skjedde etter et brev fra Kulturdepartementet. Det er imidlertid ingen ting i veien for at regulering av spill hos monopolselskaper også gis i forskrifts form, eller at endringer i spilleregler blir sendt på høring. Norsk Tipping har opprettet et dialogforum med ulike interessenter innenfor arbeid mot spillavhengighet, og

¹¹ Instaspill inneholder kasinospill, skrapespill og bingo på nett

Lotteritilsynet har opprettet et spillansvarsforum med representanter for hele lotteri- og pengespillbransjen, som til en viss grad kan bøte på denne svakheten ved dagens ordning.

De samme hensyn som var avgjørende i automatreformen, er også aktuelle for spørsmålet om å lisensiere enkelte pengespill. Den gang var utviklingen av problemspilling på de fysiske utbetalingsautomatene utslagsgivende. Fra Hjelpelinjen vet vi at de mest problematiske spillene i dag er nettkasino, poker og oddsspill, og dette er nettopp de spillene som det nå kan være aktuelt å lisensiere.

I tillegg til forberedelse av regelendringer, kommer arbeid med informasjonstiltak og gjennomføring av regelverket det trer i kraft. Jo flere aktører, jo mer omfattende informasjonstiltak.

Håndhevelse av regelverket overfor private aktører, skjer først og fremst gjennom kontroll og tilsyn. Avdekkes det regelbrudd, møtes det med forhåndsvarsel, deretter vedtak med pålegg om retting eller stenging. Ofte blir vedtak møtt med klage og krav om oppsettende virkning eller begjæring om midlertidig forføyning. Desto flere aktører det er i markedet, desto mer ressurskrevende er det for myndighetene å føre tilsyn.

Lotteritilsynets erfaring med kontroll av det private automatmarkedet fram til 1. juli 2007, og kontrollen med dagens private bingomarked, viser at mange operatører motsetter seg restriktive endringer i form av krav om møter, forsøk på omgåelser og et stort antall klagesaker.

Regulering av en monopoloperatør kan skje langt raskere, for eksempel i form av en instruks fra departementet. På pengespillområdet er mye av regelverket nedfelt i spilleregler som er fastsatt av Kulturdepartementet. I tilfeller der det haster å innføre et tiltak som kan begrense risikoen for kriminalitet eller spilleproblem, vil departementet trolig kunne iverksette regelendringer svært raskt.

Norsk Tippings etterlevelse av regelverket blir fulgt opp av Lotteritilsynet gjennom revisjoner og transaksjonskontroller. Lotteritilsynet lager tilsynsrapporter med konklusjoner om merknader og avvik. I tillegg avholder Lotteritilsynet og Norsk Tipping kvartalsvise kontaktmøter med spilloperatørene, der ansvarlighet ofte er tema. Det er vår erfaring at eventuelle avvik i hovedsak raskt blir rettet opp.

6. Sosialpolitiske konsekvenser

Kulturdepartementet har bedt Lotteritilsynet utrede hvilke konsekvenser en mulig lisensordning kan ha for omfanget av spilleproblemer i befolkningen. Hensynet til både de spilleavhengige og deres familier skal vurderes. Vi skal også vurdere om det finnes tiltak som kan motvirke eventuelle negative konsekvenser.

Lotteritilsynet er bedt om å innhente erfaringer fra andre land som har innført en lisensmodell, med spesiell vekt på Danmark. Danmark blir av pengespillbransjen og i Rambølls rapport trukket fram som et vellykket eksempel på overgangen fra et monopol til lisensregime. Lotteritilsynet har vurdert å se hen til andre land som har innført en lisensmodell, uten å komme fram til noen som er direkte sammenlignbare. I Estland er pengespillmarkedet lite, og

det blir dominert av et fåtall selskaper. Frankrike blir av mange trukket fram som et land som har altfor høye etableringskostnader og som skattlegger brutto omsetning. Storbritannia skiller seg mye fra det norske pengespillmarkedet, med et stort antall selskaper som har vært etablert lenge i landet. Det er flere land som har innført en lisensmodell, men den nye reguleringen er stort sett for fersk til at det er lett å høste erfaringer på det nåværende tidspunkt.

Pengespillmarkedet i Danmark og Norge var fram til liberaliseringen av det danske markedet i 2012 ganske like, både når det gjelder størrelse og regulering. Den danske modellen har også vært utgangspunktet for Rambølls scenarier. I vår utredning har vi derfor kun sett på erfaringer fra Danmark.

Sosialpolitiske konsekvenser i denne gjennomgangen gjelder dermed hovedsakelig spilleproblemer, risiko for slike problemer og tiltak som kan bidra til å forebygge spilleproblemer eller redusere skadene.

I tillegg er vi bedt om å vurdere i hvilken grad en lisensmodell kan føre til mindre forbrukertrygghet på andre områder enn spilleproblemer. Forbrukertrygghet omtales også mer generelt.

Problematiske spilleadferd har negative konsekvenser for både spillere og de som står spillerne nær. Dette gjelder ikke minst familien til spilleavhengige, men det kan også ha konsekvenser for eksempel for spillerens arbeidsforhold. Her vil vi hovedsakelig omtale spilltilbud og spillere, men også hensynet til familien.

6.1 Scenario 1 - det norske markedet slik det er i dag (enerettsmodell)

I vår vurdering av sosialpolitiske konsekvenser avgrenser vi oss hovedsakelig til de spillene som inngår i scenariene for lisensiering som vi er bedt om å vurdere.¹² De fleste av disse spillene er allerede tilgjengelige fra enerettsoperatøren Norsk Tipping. Dette gjelder kasinospill (automatspill og bordspill), skrapespill, bingo, og oddsspill. I tillegg kommer poker som kan spilles online, men bare hos utenlandske aktører som ikke har tillatelse til å tilby spill i Norge.

Alle spillene som tilbys gjennom Norsk Tipping er også tilgjengelig hos de utenlandske aktørene. Det som skiller det norskregulerte spilltilbudet fra det uregulerte, er blant annet regulatoriske krav til hvordan spill skal tilbys. Norsk Tipping har flere krav til ansvarlighetstiltak. Av viktige forskjeller er krav til ansvarlighetstiltak for de spillene der risikoen er stor for utvikling av spilleproblemer. Her nevner vi

- obligatorisk bruk av grensesettingsverktøy
- maksimale tapsgrenser
- ingen bonuser eller VIP-program
- krav til monitoreringsverktøy
- begrensninger i spillene

¹² Bingo og poker inngår i Rambølls definisjon av online kasinospill. Skrapespill er inkludert i Lotteritilsynets rapport fordi skrapespill inngår i Norsk Tippings Instaspill. Rambøll-rapporten omtaler først skrapespill i Scenario 3, et scenario som vi ellers ikke omtaler i denne rapporten.

Andre forskjeller som f.eks. regler for markedsføring kommer vi tilbake til senere i kapitlet.

Grenseverktøyene gir spillerne mulighet til å sette egne grenser for hvilket beløp og hvor lang tid de vil bruke på spill i en gitt periode. Dersom spillerne bruker verktøyene forebygger dette spilleproblemer. Det er altså snakk om et forebyggingstiltak som det hos Norsk Tipping er obligatorisk for alle spillere å ta i bruk.

Norsk Tipping har også maksimale tapsgrenser for hvor mye penger spilleren kan tapes på enkelte spill i en gitt periode. Disse grensene gjelder for alle spillere, og er først og fremst satt for at spillere som får problemer med spill ikke skal tape så mye at det fører til økonomisk skade som er vanskelig å rette opp. Dette tiltaket er skadebegrensende, både for spillerne og for familiene som blir rammet.

6.1.1 Vurdering av risiko for spilleproblemer i dagens marked (enerettsmodell)

Blant Lotteritilsynets løpende oppgaver er å vurdere nye regulerte spill eller endringer i spill opp mot risikoen for at sårbare spillere vil utvikle spilleproblemer. Vurderingene gjøres i forkant av at spill lanseres i markedet. Lotteritilsynet følger videre med på hvordan problemer eventuelt utvikler seg etter at spillene eller endringer er introdusert. På den måten får myndighetene en løpende oversikt over om vårt regulatoriske arbeid samsvarer med målet, som er at spill skal tilbys i betryggende former.

Både en forskningsrapport fra Universitet i Bergen (UiB) i 2014, der datainnsamlingen foregikk høsten 2013, og data fra Hjelpelinjen¹³, viser at det regulatoriske arbeidet har hatt positive effekter på spilleadferden i Norge. Vi har fått bekreftet at de spillene som vi har mest fokus på også er de spillene som i et ansvarlighetsperspektiv fordrer størst oppmerksomhet.

I vurderinger av risiko bruker vi et internasjonalt forskningsbasert verktøy (GAM-GaRD¹⁴) der ulike egenskaper ved spillene vurderes mot risikoen for at sårbare spillere skal utvikle spilleproblemer.

Ifølge GAM-GaRD er en sårbar spiller en person som enten biologisk, psykologisk eller følelsesmessig er pre-disponert for å spille overdrevent, eller har personlige forhold som setter ham/henne i større risiko for å utvikle spilleproblemer (f.eks. lav inntekt, andre sykdommer, tidligere problemspilling osv.)

¹³ www.hjelpelinjen.no

¹⁴ www.gamgard.com/about.aspx

Totalt inngår 10 egenskaper i verktøyet, og blant disse er spillets hurtighet, tilgjengelighet, gevinster og hvor lenge man kan spille uten pause. Hver egenskap blir gitt en score, og jo høyere samlet score jo høyere risiko blir spillet vurdert til å ha.

Vurderingen tar hensyn til verktøy for grensesetting. Risikoen blir mindre når spiller setter grenser.

Vurdering med utgangspunkt i NT sine Instaspill	Risiko for spilleproblemer	Justert risiko dersom bruk av grenseverktøy for beløpsgrenser
Kasinospill (KongKasino)	Høy risiko	Lav risiko
Skrapespill (Flax)	Høy risiko	Lav risiko
Bingospill og minispill (Bingoria)	Middels / Høy risiko	Lav risiko
Vurdering av oddsspill (NT)		
Liveodds	Middels risiko	Lav risiko
Øvrige oddsspill	Middels risiko	Lav risiko
Vurdering av nettpoker ¹⁵		
Turneringspoker	Middels risiko	Lav risiko
Cash games	Høy risiko	Lav risiko

I GAM-GaRD vurderes spillene til å ha stor eller middels risiko for at sårbare spillere kan utvikle spilleproblemer.

Dersom det i vurderingene også inngår at spillere faktisk setter sine egne grenser for tap, reduseres risikoen. Forutsetningen er altså at spiller har satt tapsgrenser. Denne forutsetningen kan i stor grad anvendes for spill som i dag er regulert i Norge. Grensesettingsverktøy er obligatorisk å bruke før spillere kan spille Instaspill og liveodds. For øvrige oddsspill er verktøyet frivillig å bruke¹⁶.

Vurderingene våre ovenfor tar utgangspunkt i det enkelte spillet og ikke det totale tilbudet i Norge. Vurderingene samsvarer i stor grad med forskning og data fra Hjelpelinjen.

Det har ikke vært gjennomført forskning i Norge etter at Norsk Tipping lanserte Instaspill. Derfor er det for tidlig å si hvordan den obligatoriske bruken av ansvarlighetsverktøyene, som særlig er kommet med Instaspill fra 2014, vil påvirke spilleproblemer i Norge. Data fra Hjelpelinjen for spilleavhengige gir likevel en del interessante indikasjoner. Rapporten fra UiB 2014 viser at spillere er positive til ansvarlighetsverktøy. Dette gjelder i størst grad spillere som er i risikozonen eller allerede har spilleproblemer.

I vår vurdering av spill i dagens norske regulerte marked (enerettsmodell) er spill hovedsakelig vurdert til å ha lav risiko.

¹⁵ Turneringspoker er vurdert med utgangspunkt i at turneringene varer mellom 1 og 5 timer. Raskere turneringer har vi vurdert til å ha egenskaper som ligger nærmere cash games der det er langt kortere tid mellom hvert spill. Det som ellers gir poker en middels eller høy risiko er blant annet tilgjengeligheten (online), betalingsmåte og hvor lenge man kan spille uten avbrudd.

¹⁶ Hos Norsk Tipping inngår øvrige oddsspill i samme grenseregime som tallspill der spiller kan sette innsatsgrenser for uke, dag og måned.

Det er frivillig å bruke verktøy for grensesetting ved spill hos uregulerte operatører, og Lotteritilsynet vurderer derfor spill i det uregulerte markedet til å ha høy risiko. Vi kan ikke være sikre på at spillerne faktisk setter grenser.

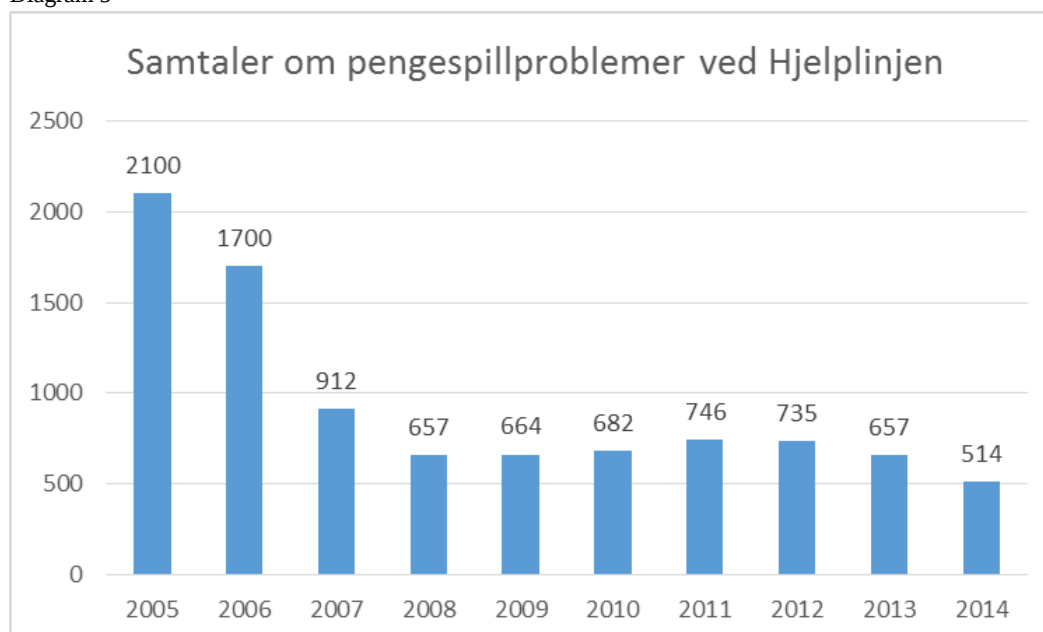
6.1.2 Spilleproblemer i Norge

For å kunne si noe om spilleproblemer i Norge tar vi utgangspunkt i UiBs befolkningsundersøkelse. Vi ser også på data fra Hjelpelinjen for spilleavhengige.

Hjelpelinjen gir oss nyttige og kontinuerlige indikasjoner på hvordan problemer utvikles for ulike spill. Forskingen gir oss mer omfattende resultat fra de tidspunkt når data blir samlet inn. Det er lettere å generalisere forskningsresultater enn data fra Hjelpelinjen, men data fra Hjelpelinjen viser mye av det samme mønsteret som kommer fram i forskning.

6.1.2.1 Data fra Hjelpelinjen for spilleavhengige¹⁷

Diagram 5



Diagrammet viser antall samtaler om pengespill som Hjelpelinjen har mottatt de siste ti årene. Antall henvendelser ble sterkt redusert fra 2005 til 2008. Deretter var det en svak økning til 2011 før det på nytt kom en reduksjon.

Hjelpelinjedataene gir et godt bilde av effekten som endringen i det gamle gevinstautomatmarkedet hadde på henvendelsene til Hjelpelinjen. I denne rapporten er det relevant å nevne at den største reduksjonen i samtaler til Hjelpelinjen over tid i hovedsak

¹⁷ Hjelpelinjen for spilleavhengig har tre hovedmål. Tjenesten skal gi hjelp til mennesker som er i en vanskelig situasjon og vise veg til videre behandling og andre hjelpetiltak. I tillegg skal tjenesten skaffe data om spilleproblemer i Norge.

I 2014 stengte Hjelpelinjen for samtaler i helgene. Likevel mener vi at reduksjonen i 2014 er en videreføring av reduksjonen i 2013. Det var færre samtaler til Hjelpelinjen i helgene, og i 2014 kom en større andel samtaler på mandager. Redusert åpningstid antas å ha liten effekt på reduksjon i samtaler. Fra 2014 har Hjelpelinjen mottatt mellom 120 og 130 henvendelser på epost og SMS.

sammenfaller med overgangen fra mange private automatentreprenører til et automatmarked med en enerettsoperatør. Gevinstautomatmarkedet besto av mange private automatentreprenører, men i 2003 ga regjeringen Norsk Tipping enerett til å drifte spillterminaler. På grunn av protester og søksmål fra de private aktørene i markedet, tok det mer enn fire år før de gamle automatene ble fjernet fra markedet og Norsk Tipping kunne starte sin nye virksomhet.

Myndighetene innførte seddelforbud for alle gevinstautomater i 2006, og tabellen viser at dette bidro til en viss reduksjon i tallet på henvendelser til Hjelpelinjen. Sommeren 2007 ble det private automatmarkedet fjernet. I 2009 introduserte Norsk Tipping sine spillterminaler (Multix) som var omfattet av et strengt ansvarlighetsregime. Introduksjonen av Multix bidro derfor ikke til en økning av spilleproblemer tilsvarende reduksjonen fra 2006 og 2007.

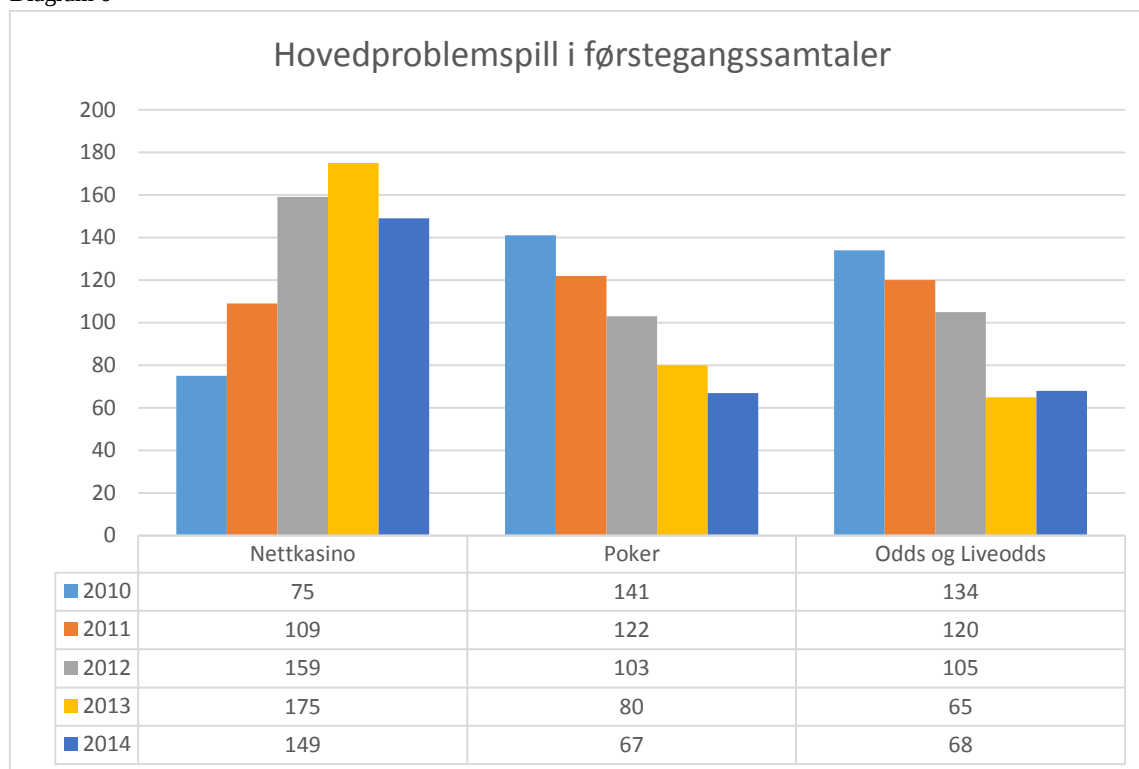
Norsk pengespillregulering er først og fremst tuftet på et ansvarlighetsprinsipp. Derfor kan det ofte være behov for innstramming av regelverk som går på bekostning av hvor attraktive spillene oppleves, noe som vil påvirke spillenes inntjening. Det er naturlig at en spilloperatør, som har som mål å generere overskudd, vil motsette seg endringer som vil gi seg utslag på bunnlinjen. Ethvert forsøk fra myndighetene på å stramme inn regelverket rundt det private automatmarkedet ble møtt med protester, presseoppslag, lobbyvirksomhet og trusler om søksmål.

Etter hvert som myndighetene lyktes i å innføre de ulike ansvarlighetstiltakene, og til slutt bare hadde Norsk Tippings spillterminaler i markedet, ser vi at antall henvendelser til Hjelpelinjen ble redusert.

Også monopoloperatører har i enkelte land tradisjon for å bruke søksmål og klager mot staten. Det er i denne sammenheng viktig å nevne at det aldri har forekommet bruk av slike virkemidler hos de norske monopoloperatørene, og at vi har god erfaring med at myndighetene kan stramme inn regelverket ved behov.

Diagrammet på neste side viser utviklingen i tallet på førstegangssamtaler der nettkasino, poker og odds/liveodds er hovedproblemspillet. Vi holder utenfor samtaler om bingo og skrapespill fordi disse er færre, og fordi disse spillene når de omtales, som regel eller alltid spilles i den fysiske verden og ikke online. Nettkasino og liveodds spilles alltid på Internett, og de fleste samtaler om poker gjelder som regel online poker. En del spillere spiller også annen odds enn liveodds online. Det er disse spillene som oftest har vært omtalt som hovedproblemspill på Hjelpelinjen de siste årene.

Diagram 6



Nettkasino har de siste årene vært det mest omtalte pengespillet på Hjelpelinjen, og antall samtaler har steget fra år til år, helt fram til 2014 da vi for første gang så en reduksjon. Norsk Tipping lanserte sitt nettkasino (i Instaspill) i januar 2014, og i et ansvarlighetsperspektiv er det interessant at reduksjonen sammenfalt med lanseringen av et norsk online kasino.

I tillegg til det som går fram av tabellen, mottok Hjelpelinjen i 2014 28 meldinger som viser til kasinospill. Hjelpelinjen registrerer om hovedproblemmet samtalen handler om er spilt hos Norsk Tipping eller hos andre tilbydere, og kun 8 % av samtalene om kasinospill viste til Norsk Tippings spill i 2014.

I foreløpige tall¹⁸ for første kvartal 2015 ser vi at de fleste førstegangssamtalene der kasinospill er hovedproblemet (nær 80 %), fremdeles viser til andre operatører enn Norsk Tipping. Færre (nær 20 %) viser til både Norsk Tipping og andre operatører. Få¹⁹ viser bare til Norsk Tipping.

Det er for tidlig å slå fast effekten av å introdusere nettkasino i et strengt ansvarlighetsregime, men Hjelpelinjedataene indikerer en positiv effekt av Instaspill-lanseringen.

I de fleste pokersamtalene (62 av 67) er det sagt at poker spilles på nett, men poker viser ellers

¹⁸ Tallene omtales som foreløpige fordi det enda ikke er utarbeidet samtalestatistikk for første kvartal. Fra 2015 blir det i tillegg registrert om det spilles hos både Norsk Tipping og andre tilbydere.

¹⁹ I hjelpelinjestatistikk vises ikke resultater for mindre enn tre samtaler.

en nedadgående tendens som har vedvart i flere år. Online poker tilbys bare av utenlandske operatører.

Samtaler om oddspill er redusert fra 2012 og deretter er tallet stabilisert. 74 % av samtaler om oddspill og 41 % av samtaler om liveodds viser til spill hos Norsk Tipping i 2014.

6.1.2.2 Forskning fra UiB – rapport fra 2014²⁰

Befolkningsundersøkelsen til Universitetet i Bergen ble også omtalt i Rambøll-rapporten. Undersøkelsestidspunktet høsten 2013 var bevisst valgt fordi Lotteritilsynet ønsket oppdatert kunnskap om spilleproblemer før lanseringen av Norsk Tippings Instaspill. Undersøkelsen vil bli gjentatt høsten 2015. Noen av funnene var at 0,6 prosent i befolkningen er problemspillere, 2,4 prosent er moderate risikospillere og 7,8 prosent er lavrisiko-spillere

I antall personer utgjør dette 22 000 problemspillere, 89 000 med moderat risiko og 289 000 lavrisiko-spillere. Undersøkelsen ble gjort i aldersgruppen 16 til 74 år. Svarprosent var 43,6 og 10 081 personer svarte på spørreundersøkelsen. Dermed var 111 000 personer i Norge moderate risikospillere eller problemspillere. I rapporten fra UiB framgår det at dette trolig er et minimumsanslag.

Om vi tar hensyn til at mange spillere også har familier, er det flere hundre tusen mennesker i Norge som enten opplever konsekvenser av at noen i familien har spilleproblemer, eller står i fare for dette ved at noen i familien har en risikabel spilleadferd. Rapporten fra UiB viste videre at problemer knyttet til pengespill i Norge var lavere enn gjennomsnittet fra internasjonale undersøkelser, og at resultatet viste en svak nedadgående tendens her i landet for de siste årene. 59 % i utvalget hadde spilt pengespill det siste året, og i aldersgruppen 16 til 74 år utgjør dette 2,2 millioner personer.

Blant de forskjellige spillene fordeler risiko- og problemspillerne seg ulikt. Spillene som har relevans for denne rapporten spilles av forholdsvis få personer, men andelen moderate risikospillere og problemspillere er vesentlig høyere enn for spillerne generelt.

²⁰ <http://lottstift.no/wp-content/uploads/2014/05/Befolkningsstudien-2014-endeleg-versjon.pdf>

Resultat for noen av spillene som inngikk i UiBs undersøkelse (data fra høsten 2013)	% spillere - antall personer som har spilt	Andel spillere som er moderat risikospiller eller problemspiller
Kasinospill online	4 % - 100 000 ²¹	33 % (n=255)
Skrapespill online	1 % - 20 000	45 % (n= 55)
Bingospill online	1 % - 20 000	62 % (n= 42)
Odds og liveodds Norsk Tipping	14 % - 300 000	15 % (n=801)
Odds og liveodds –ikke Norsk Tipping	6 % - 130 000	24 % (n=311)
Poker online (skilte ikke på turnering og cash game)	5 % - 100 000	32 % (n=274)
Tallspill som f.eks. Lotto	81 % - 1 780 000	5 % (n=4 778)
Skrapelodd (ikke online)	59 % - 1 280 000	6 % (n=3 411)

Tabellen viser at om vi ser på grupper av spillere i stedet for befolkningen generelt, blir andelen risiko- eller problemspillere ofte svært stor. Av befolkningen i Norge er 3 % moderate risiko- eller problemspillere, mens andelen blant spillere generelt er 5 %.

For eksempel vil hver tredje spiller av online kasino eller poker være moderat risiko- eller problemspiller. Til sammenligning er hver tjuende spiller av tallspill i samme kategori.

For en del spill som spilles av forholdsvis få spillere er det mange av spillerne som er moderate risikospillere eller problemspillere. Tabellen over viser at dette i stor grad gjelder spillene som inngår i Scenario 2A og B. Derfor er det etter Lotteritilsynets vurdering nødvendig at disse spillene ikke tilbys uten at de samtidig inngår i et regime med omfattende krav til ansvarlighetstiltak.

Et sentralt element vil her være obligatorisk bruk av grensesettingsverktøy der spiller må sette grenser før spill kan starte. Når grensene er satt blir det videre viktig at nådde grenser reelt sett stanser videre spill. Det er dette som illustreres i vår risikovurdering ved hjelp av GAM-GaRD.

I undersøkelsen til UiB ble det også spurt om hvordan reklame påvirket spilleadferd og kjennskap til spill. Spillere som var moderate risiko- eller problemspillere rapporterte at reklame påvirket spilleadferd og spilleintensjoner noe.

²¹ Lotteritilsynets beregning på grunnlag av UiBs rapport og avrundet til nærmeste 10 000. Ved undersøkelser vil det være feilmarginer.

Både grenseverktøy og regulering av markedsføring er tiltak som kan endre spilleadferd. Men når grenseverktøy er verktøy som kan begrense spilling, vil markedsføring fort bli et tiltak som kan øke spillingen.

6.1.3. Markedsføring

Markedsføring er et viktig verktøy for alle aktører i pengespillbransjen. Operatørene ønsker å markedsføre seg for å rekruttere nye kunder eller reaktivere gamle kunder. Myndighetene i ulike land kan ha ulike motiv for å regulere muligheten til markedsføring av pengespill. De fleste ønsker å beskytte forbrukerne, men vil samtidig gjøre markedet attraktivt for potensielle lisenssøkere.

Pengespill er en vare eller tjeneste som kan sammenlignes med andre varer og tjenester i Norge. Forbrukerne er derfor også beskyttet av reglene i markedsføringsloven. Det er Forbrukerombudet som forvalter markedsføringsloven.

Alle lotteri og pengespill som har tillatelse til å tilby spillene sine i Norge, kan i utgangspunktet også lovlig markedsføre spill innenfor markedsføringslovens rammer. De to største pengespilloperatørene, Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, er i tillegg også underlagt særlige regler for markedsføring gjennom «Retningslinjer for markedsføring av statlige pengespill»²².

Det finnes bestemmelser som er bindende for Norsk Tipping, uten at de er regulert direkte i lov eller forskrift. Dette gjelder for eksempel spilleregler, retningslinjer, samt andre krav som er pålagt av myndighetene eller selskapet selv. Denne formen for regulering inneholder like fullt bestemmelser som er bindende for spilloperatøren. Myndighetene forventer at spilloperatørene etterlever dette regelverket, og Lotteritilsynet reviderer spilloperatørene etter disse reglene på linje med lover og forskrifter som gjelder på området.

Enkelte større private lotteritilbydere bruker Internett, telefonsalg og direkte markedsføring for å nå ut til loddkjøpere. Utover dette kjenner vi ikke til at lovlige lotteritilbydere driver markedsføring i nevneverdig grad.

Alle aktører som tilbyr pengespill i Norge uten å ha tillatelse til dette, driver sin virksomhet ulovlig her i landet. Det er forbudt for disse aktørene å drive markedsføring i Norge.

6.1.3.1 Myndighetene fører tilsyn med statlige pengespills markedsføring

Både Lotteritilsynet og Forbrukerombudet har en viktig rolle når det gjelder å føre tilsyn med de lovlige operatørenes markedsføring. Lotteritilsynet fører tilsyn etter pengespillreguleringen, mens Forbrukerombudet fører tilsyn etter markedsføringsloven.

I november 2014 fastsatte Kulturdepartementet nye, reviderte retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping AS og Norsk Rikstoto. Formålet med retningslinjene er å sikre at markedsføringen av de statlige pengespillene blir gjennomført på en samfunnsmessig forsvarlig måte med sikte på å begrense uheldig spilleadferd og overdrevet spill.

²² <https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2012/09/Retningslinjer-for-markedsf%C3%B8ring-i-regi-av-Norsk-Tipping-og-Norsk-Rikstoto-nov-14.pdf>

Retningslinjene gjelder alle former for kommunikasjon og aktivitet som fremmer spill eller operatørenes varemerke, men det er gjort unntak for synliggjøring av hva overskuddet av spillskapenes virksomhet går til. Dette betyr at operatørene kan vise barn og unge i aktivitet i ballbinger og idrettshaller, som er bygget med hjelp av spillemidler fra Norsk Tipping, uten at dette kommer i konflikt med forbudet mot å bruke barn og unge i markedsføringen.

Retningslinjene tar hensyn til vern av sårbare grupper av spillere med sikte på å begrense uheldig spilleadferd, og inneholder blant annet regler om at operatørene ikke kan markedsføre seg mot personer som er ekskludert fra spill. Videre skal operatøren informere om sannsynligheten for å vinne i alle spillene han tilbyr, og markedsføringen må ikke gi inntrykk av at deltakelse i spill fremmer en løsning på finansielle problemer.

Retningslinjene inneholder ikke regulatoriske tiltak som er avhengige av hvor risikofylte spillene er. Lotteritilsynet arbeider fortløpende med å vurdere spill etter hvor stor risiko spilleren vil ha for å utvikle problematisk spilleadferd (liten, middels eller høy risiko). I forbindelse med godkjenning av nye spill i høyrisikoklasse og spilleregler for disse, foreslår Lotteritilsynet regulatoriske tiltak som kan redusere risikoen for problematisk spilleadferd.

Lotteritilsynets vurdering av spill viser at de fleste av Norsk Tippings nettspill er spill med høy risiko for å utvikle problematisk spilleadferd. Risikoen er redusert ved hjelp av ansvarlighetsverktøy, men Lotteritilsynet er likevel bekymret for at den gode effekten av ansvarlighetstiltak blir redusert av store mengder markedsføring. Forskning viser at kombinasjonen høyrisikospill og mye reklame for spillet, er det som for enkelte spillere generer problemer²³.

Rapporten fra Universitetet i Bergen (2014)²⁴ viser at spillerne selv rapporterte at reklame påvirket spilleadferd og spilleintensjoner noe, og særlig spillere som var moderate risikospillere eller problemspillere. UiB så dette også i sammenheng med andre rapporter som indikerer at pengespillreklame ser ut til å kunne utløse tilbakefall hos noen av de som sliter med pengespillproblemer.

Ved lansering av Norsk Tippings nye nettspill, har det regulerte, lovlige spilltilbudet i Norge blitt vesentlig endret ved at vi nå har fått spill med høy risiko lett tilgjengelig, både på stasjonære og mobile enheter. Lotteritilsynet ser allerede nå, med dagens enerettsmodell, et behov for å begrense markedsføring av spill som har høy risiko for å utvikle problematisk spilleadferd.

6.1.3.2 Tilsyn med ulovlig markedsføring

Både lotteriloven, pengespilloven og forskrift til totalisatorloven inneholder forbud mot markedsføring av pengespill uten norsk tillatelse. Dette forbudet rammer all aktivitet som blir iverksatt for å fremme omsetningen av slike pengespill. Forbudet omfatter både ytringer og andre tiltak som oppfordrer eller stimulerer til kjøp av operatørens tjenester.

Markedsføringsforbudet rammer alle som markedsfører pengespill uten tillatelse. Dette vil

²³ Binde 2007 og Befolkningsundersøkelsen «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013» (UIB) fra mai 2014.

²⁴ Befolkningsundersøkelsen «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013» (UIB) fra mai 2014.

klart omfatte pengespilloperatøren, men forbudet gjelder også for andre aktører som aviser, radio, tv og reklamebyrå, dersom de i sin virksomhet driver markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse.

Rekkevidden av markedsføringsforbudet er begrenset av andre lover og prinsipper. Redaksjonell omtale av pengespill er beskyttet av grunnlovens prinsipp om ytringsfrihet²⁵. Medieomtale av pengespill, for eksempel i aviser, ukeblader og på Internett, faller derfor utenfor forbudet. Omtalen av lotteri og pengespill må være vurdert og presentert av en uavhengig redaksjon, og omtalen av spillene må verken være initiert eller finansiert av en pengespilloperatør.

Markedsføringsforbudet i Norge rammer all ulovlig markedsføring som er rettet mot nordmenn. Dette gjelder uavhengig av hvem det er som står bak pengespilltilbudet og markedsføringen.

Trykte, norske medier er i stor grad fri for ulovlig pengespillreklame. Her har norske myndigheter lyktes i å nå fram til aktørene med informasjon og pålegg om stans av ulovlig reklame. Reklame på Internett er en utfordring, men Lotteritilsynet har god kontroll når det gjelder norske aktører på nettet. Lotteritilsynet arbeidet i 2014 med å fjerne pengespillreklame for utenlandske operatører fra sosiale medier, pressemeldingstjenester, kasinoportaler, blogger, Facebook og YouTube. Dette ga gode resultater, men dette er et arbeid som krever kontinuerlig oppfølging.

Til tross for markedsføringsforbudet ser vi daglig omfattende reklame for utenlandske pengespillselskaper på norske tv-skjermer. Norske myndigheter har problemer med å stoppe denne reklamen, da tv-reklame er særskilt regulert av EUs AMT-direktiv (tv-direktivet) som sier at det er regelverket i avsenderlandet som avgjør hva slags reklame fjernsynskanalen kan kringkaste. Dette betyr at reklamesendinger på norske tv-kanaler som er etablert i utlandet og sender derfra, må følge reklamereglene i avsenderlandet, og ikke mottakerlandets regler. De fleste norske tv-kanaler som sender fra utlandet er etablert i Storbritannia, og det er derfor britiske markedsføringsregler som gjelder for disse reklamesendingene.

Problemet med markedsføring på norske tv-kanaler som er beskyttet av AMT-direktivet, er at det eksisterer en viss inkonsistens i regelverket. Markedsføringsforbudet i norsk pengespillovgivning er klart, men AMT-direktivet tillater markedsføring kringkastet til Norge dersom markedsføringen er lovlig i avsenderlandet. På den ene siden oppstiller EU-retten grenser for hvor mye Norsk Tipping kan markedsføre sine spill, og rettspraksis herfra har vært tydelig på at en enerettsoperatør ikke kan markedsføre sine produkter mer enn det som er nødvendig for å kanalisere spillerne mot det lovlige, regulerte nasjonale tilbudet. På den andre siden strømmes markedsføring for utenlandske operatører inn i form av tv-reklame på norske fjernsynskanaler som kringkaster fra utlandet. Norske myndigheter har til nå ikke lyktes i å tette dette hullet i regelverket.

²⁵ Grunnloven § 100.

Ettersom AMT-direktivet er et minimumsdirektiv, kan en mottakerstat som Norge ha strengere regler for markedsføring enn avsenderlandet. Dermed kan det oppstå situasjoner der tv-sendinger fra andre land har innhold som bryter med lovgivningen til mottakerlandet.

I AMT-direktivet er det tatt høyde for at nasjonale regelverk kan være ulike, og direktivet legger opp til at en stat kan nedlegge forbud mot tv-sendinger fra en annen stat etter at mottakerlandet har fulgt prosedyrene som direktivet oppstiller.

Medietilsynet har fått i oppdrag fra Kulturdepartementet å gjennomføre konsultasjonsprosedyren som AMT-direktivet skisserer i tilfeller der nasjonal rett ikke samsvarer med EU-retten. Målet med konsultasjonsprosedyren er å få senderlandet til å anmode utenlandske fjernsynskanaler om å opptre i samsvar med regelverket i Norge.

Lotteritilsynet spurte i juni 2014 et tilfeldig utvalg på 1000 personer (15 år og eldre) om de trodde andre pengespilloperatører enn Norsk Tipping og Norsk Rikstoto hadde lov til å tilby pengespill på Internett i Norge. Undersøkelsen viste at så mange som 42 % trodde at andre operatører enn Norsk Tipping og Norsk Rikstoto hadde lov, mens ytterligere 20 % var usikre.²⁶ Undersøkelsen viste altså at mer enn 60 % av de spurte ikke var sikre på om utenlandske operatørene har lov til å tilby spillene sine til nordmenn.

I oktober 2014 sendte Lotteritilsynet ut brev til 20 av de største uregulerte spillselskapene i det norske markedet, samt til noen av deres profilerte samarbeidspartnere, ambassadører og talpersoner. Brevet inneholdt informasjon om norsk lov på dette området. Hensikten med dette var primært å nå ut med informasjon, ikke bare til aktører som opererer ulovlig eller i en rettslig gråsoner, men også til nordmenn som lever i den tro at disse aktørene lovlig kan tilby sine tjenester til Norge og nordmenn. Bare svært få av de som mottok brev fra tilsynet har svart.

6.1.3.3 Markedsføringsvolumet – den totale mengden reklame i det norske samfunnet i dag

Hovedfundamentet i norsk pengespillpolitikk er i dag de statlige pengespillene. Et hovedprinsipp er å kanalisere pengespillaktiviteten i Norge inn mot sikre og forsvarlige spilltilbud som er underlagt offentlig kontroll. Ifølge EU-retten må en enerettsoperatørs markedsføring være begrenset til det som er nødvendig for å kanalisere forbrukerne inn på det lovlige pengespilltilbudet der staten har kontroll med operatørene og de spill som blir tilbudt. På denne måten kan staten sørge for at spillene blir tilbudt i kontrollerte former.

Omfanget av pengespillreklame sendt av tv-kanaler som er tilgjengelige for norske seere ble kartlagt av Medietilsynet høsten 2014. Resultatet ble presentert i Hamarutvalgets rapport «Grenselause pengespel» i desember 2014. Undersøkelsen ble gjort for ett år i perioden 1. oktober 2013 til 30. september 2014, og omfattet norske tv-kanaler og utenlandske kanaler som er rettet mot Norge.²⁷

²⁶ Spørreundersøkelse gjort av Sentio Research AS på oppdrag fra Lotteritilsynet som er omtalt i Hamarutvalgets rapport «Grenselause pengespel» i desember 2014.

²⁷ Undersøkelsen er avgrenset mot nett-tv, IPTV, bestillingstjenester og andre kringkastingstjenester.

28	Forbruk		Visningstid		Visninger	
Lovlig tv-reklame	188 mill. kr	31 %	278 timer	15 %	35 000	9 %
Ulovlig tv-reklame	423 mill. kr	69 %	1 575 timer	85 %	361 000	91 %
Totalt:	611 mill. kr	100 %	1 854 timer	100 %	396 000	100 %

Medietilsynets tall viser at uregulerte pengespilloperatører står bak hele 91 % av alle reklamesendinger for pengespill på norske tv-kanaler. 85 % av all tid som blir brukt til å sende reklame for pengespill, er reklamevisninger for de ulovlige utenlandske operatørene og ikke for de lovlige norske.

6.1.4 Tiltak for å redusere negative sosiale konsekvenser i dagens enerettmodell

I den norske pengespillreguleringen er det en rekke krav og begrensinger som skal forbygge spilleproblemer.

Jo større risikoen er for at spillet skal føre til spilleproblemer, jo strengere krav må myndighetene stille til forebyggende tiltak. Instaspill (kasino, skrapespill og bingo på nett) ble ved lansering introdusert i markedet med de hittil strengeste krav til ansvarlighetstiltak for noe pengespill i Norge:

- Krav om registrert spill / kun en konto per spiller.
- Krav om maksimale tapsgrenser.
- Krav om system for å monitorere spilleadferd og muligheter for tilbakemeldinger til spiller.
- Krav om verktøy for grensesetting (beløps- og tidsgrenser) og obligatorisk bruk.
- Krav om verktøy for pause og utestenging.
- Begrensninger i innsats og gevinst.
- Krav om informasjon om hjelpetiltak.
- Restriksjoner på markedsføring.

Alle de verktøyene som skal hjelpe spiller til å ta kontroll over eget spill, skal være like tilgjengelige som selve spillet. Det betyr at dersom spillet tilbys på mobiltelefon, skal også verktøyene være tilgjengelige på mobiltelefon.

Mange av kravene til ansvarlighetstiltak gjelder også for oddsspill.

Systemet som overvåker spillerens adferd gir oversikt over hvordan risiko for spilleproblemer utvikler seg blant spillerne. I tillegg kan spilleren selv motta tilbakemeldinger fra monitoreringsverktøyet på egen spilleadferd. Norsk Tipping benytter Playscan²⁹.

²⁸ Våre avrundinger.

²⁹ <http://playscan.com/>

6.1.4.1 Verktøy som er obligatoriske for spiller å bruke (beløps- og tidsgrenser)

For de fleste spill som er aktuelle i en eventuell lisensiering, har norsk regulering i dag krav om obligatorisk bruk av beløp- og tidsgrenser. Dette gjelder for kasinospill, skrapespill, bingo og liveodds som tilbys på Internett eller mobil. For øvrige oddsspill er bruk av grenseverktøy frivillig for spiller.

Mange land stiller krav om at denne type verktøy skal være tilgjengelige for spillerne, men svært få har stilt krav om de skal være obligatoriske. Norge stiller krav om at spilleren må sette egne beløps- og tidsgrenser for å spille Instaspill.

Taps- eller innskuddsgrenser: Spiller setter beløpsgrenser for dag, uke eller måned. Nye grenser (for nye spillere) skal gjelde fra tidspunktet de settes. Endring i beløpsgrenser der grenser reduseres gjelder fra det tidspunktet de endres. Om grenser høynes vil de utvidede grensene først gjelde etter karenstid. I Norge vil en høynet grense gjelde fra påfølgende dag, uke eller måned alt etter hvilke grenser som høynes, minimum 24 timer.

Tidsgrenser: Spiller setter grenser for dag, uke og måned. Nye grenser (for nye spillere) skal gjelde fra tidspunktet de settes. Endring i tidsgrenser der grenser reduseres, gjelder fra det tidspunktet de endres. Om grenser høynes, vil de utvidede grensene først gjelde fra etter en karenstid. Verktøy for tidsgrenser er ikke like hensiktsmessige for alle typer spill. Slike verktøy er mest aktuelle for spill der det kan spilles uavbrutt over lengre tid, f.eks. kasinospill.

Maksimale tapsgrenser: På toppen av grensene som spillerne selv setter er der også maksimal tapsgrenser som er satt i spillereglene. Disse er for Instaspill henholdsvis 4 000, 7 000 og 10 000 kroner per dag, uke og måned³⁰. Grensene er ikke først og fremst satt for å forebygge spilleproblemer, men for å redusere skadevirkninger av overdrevent spill eller motvirke uopprettelig skade for enkeltspillere og familier som er økonomisk avhengige av spillerne.

³⁰ Norsk Tipping jobber nå med et forslag til endring i regelverk der alle spill hos Norsk Tipping vil bli omfattet av en felles tapsgrense.

Spillerdata Norsk Tippings Instaspill 4. kvartal 2014		Andel aktive spillere ³¹ som har nådd personlig grense (dag/uke/måned):
Andel registrerte spillere med beløpsgrense	100 %	
Andel registrerte spillere med beløpsgrense under maksimale	85 % - 91 %	23 % / 9 % / 7 %
Andel registrerte spillere med tidsgrense	100 %	1 % / 1 % / 2 %

Ved utgangen av 2014 hadde nærmere 200 000 spillere registrert seg for Instaspill. Alle har satt sine obligatoriske grenser for tid og tap.

Tapsgrenser per dag:

- 91 % av spillerne har satt lavere grenser enn maksimumsbeløpet på 4 000 kroner.
- 76 % av spillerne har satt en grense lavere enn 750 kroner.
- Medianen for dagsgrense ligger under 250 kroner.
- 23 % har nådd minst én dagsgrense.

Tapsgrenser per uke:

- 89 % har satt lavere grense enn maksimum, som er 7 000 kroner.
- 72 % av spillerne har satt en grense som er lavere enn 1 500 kroner.
- Medianen er mellom 500 og 1 000 kroner.
- 9 % har nådd minst én av ukegrensene sine.

Tapsgrenser per måned:

- 85 % har satt lavere grense enn den maksimale, som er 10 000 kroner.
- 69 % har satt en tapsgrense lavere enn 3 000 kroner.
- Medianen ligger i intervallet 1 000 – 2 000 kroner.
- 7 % har nådd minst én månedsgrense.

Tidsgrenser: Alle spillerne setter også egne tidsgrenser, men det er langt færre som når tidsgrensene enn beløpsgrensene sine.

Totalt sett ligger gjennomsnittlig tapsgrense på mellom 18 % og 27 % av den maksimale tapsgrensen. Dette viser at for de aller fleste spillerne er de maksimale tapsgrensene langt over

³¹ Ikke alle spillerne spilte Instaspill fjerde kvartal 2014. Her vises data blant de som spilte (aktive spillere).

det spillerne har tenkt å bruke på spill. Tapsgrensene hindrer ikke spilleren i å spille, men begrenser skadevirkningene som enkelte spillere kan pådra seg ved overdrevet spill.

Data om spill på liveodds:

For liveodds er det maksimale tapsgrenser på 7 000,- 14 000,- og 60 000,- for henholdsvis dag, uke og måned³². Det er obligatorisk for spillere å sette egne grenser.

De gjennomsnittlige grensene som er satt for liveodds ligger langt under de maksimale (fra 25 % til 33 %) og hele 86 % av spillerne har satt månedsgrensen under maksimum.

For annet oddsspill er det ingen maksimal tapsgrense.

Vi kjenner ikke til hvor mange som når de ulike grensene som er satt, men når bruk av grenseverktøy kun er obligatorisk for liveodds, og oddsspill for øvrig ikke har maksimale tapsgrenser, er det rimelig å anta at andelen er mindre enn for Instaspill.

6.1.4.2 Verktøy for pauser og utestenging

Spillere hos Norsk Tipping kan sette pauser fra spill eller stenge seg ute for alltid.

Pauser for spill kan settes for dag, uke, måned eller seks måneder. Pausene får virkning umiddelbart, og spiller kan ikke spille før pausetiden er over. Når aktuell pauseperiode er utløpt gis det automatisk tilgang til videre spill.

Utestengelser blir kun opphevet på initiativ fra spilleren selv, men ikke før det har gått en viss periode. Hos Norsk Tipping er denne perioden i dag minimum 100 dager. Lotteritilsynet vurderer denne perioden til å være for kort, og i løpet av 2015 kommer spillereglene til å bli endret, slik at denne grensen vil bli minimum ett år.

4. kvartal 2014³³	Instaspill		Liveodds	Øvrige spill³⁴
Antall pauser satt i perioden ³⁵	1 dag	6 217	Totalt 1 302	Totalt 564
	7 dager	683		
	30 dager	706		
	180 dager	678		
Antall spillere med utestengelse ved utgangen av kvartalet	1 727		1 037	515

³² Grensene er satt av andre årsaker enn forebygging av spilleproblemer. Norsk Tipping jobber nå med et forslag til endring i regelverk der alle spill hos Norsk Tipping vil bli omfattet av en felles tapsgrense.

³³ Data fra Norsk Tipping

³⁴ Øvrige oddsspill går inngår i samme pause og utestengingsregime som for tallspill.

³⁵ Noen spillere kan ha satt flere pauser.

Mange spillere bruker pauseverktøyene, og særlig gjelder dette for Instaspill. Det settes oftest pauser for én dag. De som har satt dagspause har i snitt satt halvannen dagspause hver. De lengste pausene er på 6 måneder, og nærmere 700 spillere har satt slik pause på Instaspill i løpet av siste kvartal.

Det er også for Instaspill at flest har stengt seg ute fra spill, og 1 727 var utestengt ved utgangen av 2014.

Norsk Tipping tilbyr pause- og verktøy for utestenging for grupper av spill. Spilleren kan også stenge seg helt ute fra alt spill, men det er ikke mange som benytter denne muligheten. Ved utgangen av 2014 var det 468 spillere som hadde stengt seg ute fra alt spill.

6.1.5 Oppsummering scenario 1

Store deler av det spilltilbudet som inngår i et eventuelt lisensregime er allerede tilbudt i det regulerte markedet i Norge i dag. Et omfattende ansvarlighetsregime bidrar til at spillene hovedsakelig vurderes til å ha lav risiko. Dette bygger vi på egne vurderinger av de enkelte spillene, data fra Hjelpelinjen og forskning, men også på erfaringene fra det tidligere spilleautomatmarkedet. Norsk Tippings nye spillterminaler i et strengt ansvarlighetsregime erstattet de tidligere gevinstautomatene, og samtidig med dette så vi at spilleproblemene ble redusert.

Den siste befolkningsundersøkelsen viser omfanget av spilleproblemer i Norge like før Norsk Tipping lanserte Instaspill. Undersøkelsen viste at problemer knyttet til pengespill i Norge var lavere enn gjennomsnittet fra internasjonale undersøkelser, og resultatet viste en svak nedadgående tendens her i landet for de siste årene. Det er ikke gjort forskning som viser hvordan spilleproblemene har utviklet seg etter lansering av Instaspill, vi ser ingen økning i tallet på henvendelser til Hjelpelinjen for spilleavhengige.

I Norge er det krav om obligatorisk bruk av grensesettingsverktøy for de spillene som har størst risiko for spilleproblem, og alle spillere må sette egne grenser for beløp og tid før de kan spille Instaspill og liveodds. Grensene som settes for beløp er for de fleste spillerne langt under de maksimale tapsgrensene.

Obligatorisk bruk av grensesettingsverktøy er etter Lotteritilsynets mening en viktig årsak til at nivået på spilleproblemer ikke er større enn det er. Maksimale tapsgrenser begrenser også hvor mye den enkelte kan tape. De maksimale tapsgrensene er viktige og skadebegrensende både for spillerne som spiller mye, men også for familiene til spillerne.

I det uregulerte markedet er det ikke like strenge krav til ansvarlighetsregime. Myndighetene i Norge arbeider for å begrense dette markedet på flere måter, der Lotteritilsynets arbeid med å begrense ulovlige aktørers markedsføring rettet mot nordmenn er blant de viktigste.

6.2 Scenario 2A – tilsvarer dagens danske marked

Spillene som er lisensiert i Danmark er i hovedsak samme spill som tidligere er omtalt for det norske markedet, men i tillegg tilbyr de lisensierte aktørene i Danmark nettpoker.

I Danmark er det ved inngang til 2015 i alt 30 lisensinnehavere³⁶. 15 har tillatelse til «veddemål» (oddsspill) og 28 har tillatelse til nettkasino.

Danmark er nå inne i sitt fjerde år med lisensregime. Før den tid hadde også Danmark en enerettsmodell der Danske Spil var enerettsaktør.

På samme måte som situasjonen er i Norge, hadde Danmark også et uregulert online-marked, men store deler av dette ble regulert da markedet åpnet for lisenser i 2012. Danmark har fortsatt et uregulert marked i tillegg til det regulerte, men det er mindre enn i Norge.

6.2.1 Vår vurdering av risiko for spilleproblemer i scenario 2A

Den danske reguleringen skiller seg fra den norske ved at det ikke er obligatorisk for spillerne å bruke verktøy som setter grenser. Det er heller ikke satt et øvre tak for hvor mye en spiller kan tape hos den enkelte lisensinnehaver. Det er videre også mer liberal regulering av hvordan de lisensierte spilltilbyderne kan markedsføre seg, bl.a. ved hjelp av bonuser. Reguleringen stiller heller ikke krav om verktøy for overvåking der spiller kan få informasjon om egen spilleadferd.

I Norge ville vi vurdert flere av spillene som tilbys i Danmark til å ha høy risiko for spilleproblemer. Ikke minst fordi det ikke er krav til spiller om å bruke grensesettingsverktøy for beløp.

Vurdering til høy risiko skyldes blant annet at det ikke kan forutsettes at spillerne faktisk setter sine egne grenser for innskudd eller tap.

I en dansk modell med et strengere regime (2B), vurderer vi risikoen til å være lavere enn i et mer lempelig regime (2A), men likevel høyere enn i dagens norske enerettsregime. Dette begrunner vi blant annet med at spillerne har anledning til å opprette kundeforhold til flere lisensierte selskap.

6.2.2 Spilleproblemer i Danmark

Det finnes mindre informasjon om spilleproblemer i Danmark enn vi har om Norge. Det vi omtaler her bygger hovedsakelig på informasjon fra våre danske kollegaer i Spillemyndigheden og fra Center for Ludomani (CfL). CfL ble etablert i 1992, og har dermed 23 års erfaring i behandling og forebygging av spilleavhengighet. Det er det største senteret for spilleavhengighet i Danmark. I Danmark kalles spilleavhengighet for ludomani.

³⁶ https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/nyheder-downloads/4kv14_dansk.pdf

Spillemyndigheden opplyser at den siste vitenskapelige undersøkelsen om spilleproblemer ble utført i 2005 av Social Forsknings Instituttet³⁷. Denne undersøkelsen viste at det i Danmark den gang var ca. 5 200 daværende ludomane, og dette utgjorde 0,13 % befolkningen (18 – 74 år). I undersøkelsen deltok over 8 000 dansker, og svarprosenten var 70.

En mindre omfattende undersøkelse ble i 2014 utført av Bjerg K og Megafon på oppdrag for Cfl³⁸. Her ble det gjennomført intervju med 1 000 personer i alderen 18 år og eldre. Svarprosenten rapporteres til 44. I denne undersøkelsen er 1,09 % i befolkningen ludomane, noe som er en stor økning fra forrige undersøkelse. Verken Spillemyndigheden eller Cfl sier at veksten skyldes overgang til et lisensiert marked fra 2012.

Om endringen fra 2005 til 2014 er reell kan dette sammenfalle med at markedet endret seg fra 2005 til før 2012 i alle nordiske land. Ikke minst framveksten av et regulert og uregulert online spilltilbud. Det er usikkert i hvilken grad endringen skyldes liberalisering i 2012. Danske myndigheter planlegger nå en ny befolkningsundersøkelse i Danmark som vil tilsvare den som ble gjennomført i 2005.

I Danmark er det brukt en annen målemetode enn i Norge, og dermed blir ikke danske og norske resultat uten videre sammenlignbare. Begrepene er også forskjellige der for eksempel begrepet «problem-spiller» brukes om de som har flest indikasjoner på spilleproblemer i den norske undersøkelsen, men ikke i den danske.

Selv med ulike målemetoder mener Lotteritilsynet likevel at indikasjonene på utvikling kan sammenlignes. De danske undersøkelsene indikerer en økning i spilleproblemer mens den norske rapporten fra UiB omtaler utviklingen i Norge med en svak nedadgående tendens.

	Danmark 2005	Danmark 2014
Måleinstrument Innsamlingsmetode	NODS telefonintervju og besøksintervju ved manglende kontakt	NODS telefonintervju
Utvalg	18 – 74 år 8 153 spurte	18 år og eldre 1 005 spurte
Siste 12 måneder	Risikospillere 1,85 % Problemspillere: 0,23 % Ludomane 0,13 %	Risikospillere 4,57 % Problemspillere 1,89 % Ludomane 1,09 %

³⁷http://www.sfi.dk/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fSFI%2fPdf%2fRapporter%2f2006%2f0612_ludomani.pdf

³⁸ http://ludomani.dk/sites/default/files/files/Danskernes%20spil%20om%20penge_0.pdf

Forskjellen mellom de to danske undersøkelsene er at den første var basert på et tilfeldig utvalg adresser i det danske folkeregisteret, mens den siste var basert på telefonregister. Videre at utvalget var størst i den første. Begge undersøkelsene skal være representative, og begge brukte samme målemetode (NODS). På tross av forskjeller i undersøkelsene indikeres trolig en relativt stor økning i problemer i Danmark.

Om risiko-, problemspillere og ludomane i Danmark slås sammen til én gruppe, utgjorde denne 2,2 % i 2005 og 7,6 % i 2014. Dette er også en indikasjon på at graden av problematisk spilleadfærd har steget i Danmark, men ikke så mye om vi utelukkende fokuserer på ludomane.

Fra CfL har vi mottatt følgende tall på antall nye personer som har vært til behandling de siste fem årene:

	2010	2011	2012	2013	2014
Nye klienter	936	828	689	732	747
Andel som spiller mest eller kun spiller på nettet	44 %	45 %	47 %	44 %	46 %
Andel personer fra 18 til 30 år	22 %	25 %	33 %	36 %	43 %

Pågangen til senteret har variert disse årene, og det var flere klienter i 2010 enn i 2014, og færrest i 2012. Andel unge til senteret har vokst de siste fem årene.

Med sine tre behandlingssteder er CfL det største behandlingstilbudet i Danmark, men Spillemyndigheden opplyser på sine nettsider³⁹ om ytterligere sju behandlingssteder. Tre av behandlingsstedene er kommet til de siste to/tre årene. Lotteritilsynet vil derfor ikke nytte CfLs tall som indikator på utviklingen i Danmark. Spillemyndigheden estimerer at det i Danmark nå behandles omkring 1 000 personer årlig der CfL behandler omtrent tre fjerdedeler. Behandlingstjenesten i Danmark er ikke en del av det offentlige hjelpetilbudet, og behandlerne er private institusjoner som mottar offentlige midler via den danske finansloven.

Det er vanskelig å si om det er flere eller færre personer til behandling for pengespillproblemer i Danmark enn det er i Norge. I Danmark kan personer få behandling uten henvisning fra lege, mens de fleste som er til behandling i Norge er henvist fra lege.

CfL opplyser at de aller fleste som kommer til behandling ikke har andre problemer enn spilleproblemer. Det finnes få gode norske studier som viser hvor mange i vårt behandlingssystem som både har spilleproblemer og problemer knyttet til somatikk, rusmidler eller psykisk helse. Helsedirektoratet i Norge opplyser at studier som er gjennomført mot rusmiddelproblemer og psykisk helsevern viser høy forekomst av rusmiddelproblemer blant psykiatriske pasienter, og høy forekomst av psykiske lidelser i tverrfaglig spesialisert rusbehandling⁴⁰. Mange av pasientene som er til rusmiddelbehandling har spilleproblemer i tillegg til rusproblemene. Dette finnes det imidlertid få gode tall på, men en pågående kartlegging vil på sikt kunne si noe om konkret forekomst i Norge av

³⁹ <https://spillemyndigheden.dk/behandling>

⁴⁰ IS-1948 Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse – ROP-lidelser

spilleproblemer sammen med annen type problematikk. Hvor mange som får behandling er også avhengig av hvor mange som tilbyr behandling og kapasiteten hos de enkelte behandlingstedene.

I Norge mottok Hjelpelinjen for spilleavhengige totalt ca. 530 første gangs henvendelser om pengespill i 2014. Tall fra Norsk Pasientregister viser at det i 2013⁴¹ var registrert om lag 630 personer til behandling for spilleavhengighet i Norge. I tillegg kommer behandlingstilbud der henvisning fra lege ikke er nødvendig⁴². Dermed lå det totale tallet i Norge trolig et sted mellom 700 og 800 i 2013. Vi har ennå ikke tall for 2014. På nettsiden til Hjelpelinjen for spilleavhengige er det listet mellom 30 og 40 behandlingssteder i Norge.

6.2.3 Markedsføring

Spillemyndigheten har ikke tall på omfanget av markedsføring for pengespill i Danmark, verken før eller etter liberaliseringen. De legger likevel til grunn at markedsføringen har steget på grunn av at danske myndigheter tillater markedsføring av pengespill i et konkurranseutsatt marked med mange aktører.

Både CfL og danske politikere er bekymret over økningen i markedsføring av pengespill i Danmark etter liberaliseringen. Lotteritilsynet kjenner ikke til offisielle tall, eller publisert forskning på området, men vi har fått klare signaler om en utbredt oppfatning om at markedsføringen har økt og at liberalisering derfor har vært en utfordring.

Den danske avisen Politiken har presentert⁴³ tall fra TNS Gallup som viser at Danske Spil var Danmarks største annonsør i 2014. Også i 2013 var Danske Spil landets største annonsør ifølge Gallups tall. I 2014 brukte Danske Spil 318 millioner danske kroner på markedsføring. De fem spillsekskapene som brukte mest penger på markedsføring, brukte til sammen 463 millioner danske kroner.

En viktig del av markedsføringen i det danske markedet i dag skjer i form av tilbud om bonuser til nye og eksisterende spillere. Danske myndigheter har presisert sine regler for markedsføring av bonuser, og tillater bonuser når

- alle vilkår er opplyst på en klar og tydelig måte i tilknytning til tilbudet, og utbetaling av bonus skjer uten videre når vilkårene er oppfylt
- bonus ikke gis til enkeltspillere på vilkår som skiller seg fra tilbud gitt til andre spillere
- spilleren skal ha minimum 60 dager til å oppfylle eventuelle vilkår knyttet til utbetalingen av en bonus.

⁴¹ Det siste tallet som vi har fått opplyst fra Helsedirektoratet.

⁴² Behandlingstilbudet Fjernbasert behandling opplyser om hhv. ca. 90 og 200 påmeldte til behandling i 2013 og 2014. Flestparten av disse påbegynner også behandlingen.

Et annet behandlingstilbud uten henvisning fra lege opplyser om 24 pasienter i 2013 og 34 i 2014.

⁴³ Tall fra TNS Gallup gjengitt i Politiken 17.01.2015, <http://politiken.dk/indland/ECE2514566/danske-spil-er-landets-stoerste-annoncoer/>

Den danske bransjeorganisasjonen DOGA (Danish Online Gambling Association) har uttrykt at bonuser er viktig for spillebransjen, både for å rekruttere spillere og for å reaktivere tidligere spillere⁴⁴.

Flere aktører i et konkurransemarked vil medføre mer markedsføring. Det norske markedet er naturlig nok begrenset i antall spillere, og dermed vil lisensierte aktører konkurrere om de samme spillerne. Markedsføring vil derfor bli ett av spillselskapenes fremste virkemiddel. Lotteritilsynet tror markedsføringen av pengespill vil øke i et norsk, lisensiert marked. Nordmenn er attraktive kunder for uregulerte pengespillselskap. Konkurransen fra de uregulerte spillselskapene kan presse de lovlige spillselskapene til å markedsføre mer, og dermed vil den totale mengden markedsføring i det norske samfunnet stige.

Rambøll legger i sin rapport til grunn at Norsk Tipping vil øke sin markedsføring ved en eventuell lisensiering i Norge, og videre at en lisensiering kan gi reduserte utgifter til markedsføring, da lisensierte spillselskaper kan markedsføre seg i langt flere kanaler enn i dag. Alternativt kan det tenkes at selskapene vil bruke like mye penger på markedsføring, men at de vil få mye mer eksponering for de samme midlene.

Fra et sosialpolitisk perspektiv er det ikke størrelsen på markedsføringsbudsjettet som er det vesentligste, men heller den totale mengden av markedsføring som befolkningen blir eksponert for. Lotteritilsynet vurderer det som mindre vesentlig hvorvidt reklamen er betalt eller ikke.

6.2.4 Tiltak for å redusere negative sosiale konsekvenser i Danmark

Også i dansk regulering er det innført flere tiltak som skal forebygge spilleproblemer. Spillemyndigheden stiller en rekke krav til lisensierte spilltilbydere som tilbyr spill online. Blant disse er:

- Krav til registrert spill/en konto per spiller per spillselskap.
- Krav til verktøy for grensesetting (beløpsgrense).
- Krav til verktøy for pauser og utestenging.
- Krav til informasjon om behandlingstilbud.

Det er også restriksjoner markedsføringen av spill, og bruk av individuelle bonuser er ikke tillatt.

6.2.4.1 Valgfritt verktøy

I den danske reguleringen er det krav om at spillselskapene skal tilby verktøy slik at spillerne kan sette tak på hvor mye de vil spille for. Det er valgfritt for de danske spillerne å bruke verktøyene.

⁴⁴<http://doga.squarespace.com/s/DOGA-PRESENTATION-BONUS-GUIDELINES-moy2.pptx>

Spiller kan sette innbetalingsgrenser for dag, uke eller måned. Nye grenser skal gjelde fra tidspunktet de settes. Endring i beløpsgrenser der grenser reduseres gjelder fra det tidspunktet de endres. Om grenser høynes, vil de utvidede grensene først gjelde etter karenstid, minimum 24 timer.

Det er ingen øvre grense på hvor mye som kan tapes på spill.

Vi kjenner ikke til den totale bruken av grenseverktøy i det danske markedet, men vi har mottatt data på bruk av grenseverktøy fra ett av spillerselskapene i det danske regulerte markedet. Blant selskapets spillere⁴⁵ har 4,21 %⁴⁶ satt en beløpsgrense.

6.2.4.2 Verktøy for pauser og utestenging

Spillere skal kunne sette både pauser og utestenging.

Spillepauser (kortvarige pauser) kan settes for 24 timer.

Pauser (midlertidig utestengelse) kan settes for en, tre eller seks måneder. Når pausen utløper gis det ny adgang til spill.

Utestengelser (endelig utestengelse) blir kun opphevet på initiativ fra spilleren selv, men ikke før det har gått minst ett år.

Spillemyndigheden har ansvar for et eget register der alle spillere i Danmark på ett felles sted kan utelukke seg fra online spill: **Register over frivillig utstengte spillere (ROFUS)**. Alle lisensierte tilbydere skal ha forbindelse med registeret via web. Dette skal sikre at ingen spillere som har utstengt seg i ROFUS har anledning å spille før pausen er over, eller utestengelsen er opphevet.

Registrering i ROFUS utføres via Spillemyndigheden og skjer eventuelt i tillegg til pauser og utestengelser hos spilleselskap.

⁴⁷ Spillere registrert i ROFUS ved utgangen av	
2012:	1 400
2013:	2 700
2014:	4 200

Spillemyndigheden opplyser at mellom 65 og 70 prosent av utestengelsene er endelige.

⁴⁵ De som har spilt i løpet av de 90 siste dagene.

⁴⁶ 1,69 % dagsgrense (median 1 000 dkk), 0,83 % ukegrense (median 590 dkk) og 1,69% månedsgrense (median 1 000 dkk).

⁴⁷ Data fra Spillemyndigheden

6.2.5 Oppsummering – scenario 2A

Spillene som tilbys i det regulerte online-markedet i Danmark, skiller seg ikke vesentlig fra online-spillene som tilbys av Norsk Tipping i Norge i dag, med unntak av at Danmark også tilbyr poker. Danmark hadde ved inngangen til 2015 30 lisensinnehavere som kan tilby veddemål og nettkasino. I Norge har vi én enerettsaktør som tilbyr spillene som er omtalt her. Som følge av lisensregimet er det danske uregulerte markedet vesentlig mindre enn hva som tilbys av uregulert spill i Norge.

På tross av et mindre uregulert marked i Danmark, vurderer vi likevel det totale markedet i Danmark til å utgjøre en større risiko for spilleproblemer enn vi gjør i Norge. Danske undersøkelser viser indikasjoner på økning i antall dansker med spilleproblemer, men vi vet ikke om denne økningen kan knyttes direkte til innføring av et lisensregime fra 2012.

Den danske reguleringen legger også begrensninger på markedsføring, men er likevel mer liberal enn den norske. I Danmark kan spilleren velge om han vil bruke verktøy for å sette egne grenser, ta pause eller stenge seg ute. I Norge er grenseverktøy obligatorisk å bruke for de fleste aktuelle spill.

For å kunne samordne og ha et mer effektivt system for spillepauser og utestengelser, er det utviklet et sentralt register - ROFUS. Registeret muliggjør at spillerne kan stenge seg helt ute fra alle regulerte spilltilbydere.

6.3. Scenario 2B - dansk modell med strengt ansvarlighetsregime

Rambøll-rapporten skisserer to scenarier⁴⁸ med utgangspunkt i dansk modell. I scenario 2B legges det til flere krav:

- Obligatorisk bruk av grensesettingsverktøy.
- Forbud mot bonuser og andre strengere krav til markedsføring.
- Krav om overvåkingssystem for problematisk spilleadferd.

Versjon A: Det mer lempelige ansvarlighetsregime	Versjon B: Det strengere ansvarlighetsregime
• System med spiller-ID må benyttes av alle lisenshavere • Spillere skal ha mulighet for å sette egne spillegrenser • Sentralt register, hvor spillere frivillig kan utelukke seg selv • Selskapene skal linke til hjelp mot spilleavhengighet på hjemmesiden • Aldersgrense: 18 år • Krav om at spillere skal kunne se deres tap- og gevinsthistorikk	Som versjon A samt: • Krav om at alle spillere skal sette egne spillegrenser før de spiller • Forbud mot bonuser og 'free spins'. • Krav om at selskapene skal ha et overvåkingssystem som identifiserer problematisk spilleadferd. Denne informasjonen skal stilles til rådighet for spillerne. • Markedsføring skal ikke målrettes problemspillere.

⁴⁸ Hentet fra Rambølls rapport side 46 (tabell 4).

Disse kravene ligger nærmere opp til dagens regulering i Norge. Sammenlignet med den norske reguleringen mangler kravet om maksimale tapsgrenser. Verktøyet for grensesetting er heller ikke spesifisert til å omhandle både beløp og tid. Det som kommer i tillegg, og som vi ikke har i Norge, er et sentralt register for utestengelser og pauser.

Scenario 2B, som tilsvarer en dansk modell men med strengere krav til ansvarlighet, vil ha lavere risiko for spilleproblemer enn scenario 2A, som har et mer lempelig ansvarlighetsregime. Dette skyldes blant annet den obligatoriske bruken av grensesettingsverktøy i scenario 2B.

I scenario 2B vil ingen bonuser være tillatt. Dette vil medføre at markedsføringen i scenario 2B vil bli langt mindre aggressiv enn i 2A. For å motvirke effekten av et bonusforbud, er det grunn til å tro at spillselskapene i langt større grad vil markedsføre store jackpotter i kasinospill.

Det er vår vurdering at ansvarlighetsverktøyene som det enkelte spillselskap tilbyr, ikke vil få ønsket effekt når de ikke er samordnet på annen måte enn utestengelser gjennom ROFUS. Uten ytterligere tiltak vil scenario 2B ha større risiko for spilleproblemer enn dagens norske enerettsmodell.

6.4 Påvirkning på forbrukertrygghet

De fleste problemstillinger rundt forbrukerbeskyttelse gjelder ansvarlighetstiltak for å beskytte risikospillere mot å utvikle spilleproblemer, men det finnes også andre problemstillinger rundt forbrukertrygghet. Pengespill er en tjeneste som krever høy grad av forbrukerbeskyttelse, gjennom sikkerhet for at spillet gjennomføres på en trygg måte, om spilleren har mulighet til å få en klage behandlet, i hvilken grad har spilleren mulighet til å få tilgang til informasjon om gjeldende regler på eget språk, i hvilken grad har spilleren mulighet til å oppnå ønsket grad av beskyttelse for spilleproblemer, og i hvilken grad har spilleren mulighet til å stenge seg ute fra pengespill. Ansvarlighetstiltak for å beskytte spilleren mot å utvikle spilleproblemer er hovedsakelig omtalt i kap. 6.6.

6.4.1 Forbrukerbeskyttelse

For å sikre at pengespill foregår innenfor trygge rammer, er det avgjørende at reguleringen av spillet er tydelig og gjennomarbeidet.

Dagens monopol og eierstyring av Norsk Tipping gir flere klare fordeler når det gjelder det å sikre at det regulerte spillet foregår innenfor trygge rammer. Det er relativt enkelt for norske myndigheter å overvåke spillene som blir tilbudt av selskapet. Eierstyringen kan brukes til å gjennomføre korrigerende tiltak eller trekke tilbake godkjenningen av spill dersom de medfører uønsket effekt.

I et lisensiert marked vil det være vanskeligere for norske myndigheter å ha en like tett oppfølging og kontroll med spillselskapene. Samtidig vil myndighetene få mulighet til å sikre at en større del av markedet foregår innenfor norskregulerte rammer. Ved en lisensiering vil mange spillere som i dag spiller hos både norske og utenlandske spillselskaper bare spille hos

operatører med lisens i Norge⁴⁹, og dermed være beskyttet av de reglene som norske myndigheter har definert.

Ved spill hos utenlandske spillselskaper i dag er det lite norske myndigheter kan gjøre for å hjelpe spillere med klagesaker. I saker som gjelder dårlig informasjon eller manglende klageadgang kan norske myndigheter i dag bare oppfordre spilleren om å ta kontakt med lisensmyndighetene i det landet der spillselskapet har sin lisens. I et norsk lisensiert marked vil lisensierte spillselskap være forpliktet til å besvare henvendelser fra Lotteritilsynet, og det vil være regler som gir spilleren en formell klageadgang på operatørens avgjørelser. Et eksempel kan være at spilleren hevder å ha krav på utbetaling av en gevinst som selskapet nekter å utbetale. I et lisensiert marked vil klager på manglende utbetaling av gevinst bli behandlet av en norsk klageinstans. Norske myndigheter vil også ha muligheten til å stille de kravene som de mener er nødvendige for å sikre at selskapene skal ha tilstrekkelig midler til å betale ut gevinster til spillerne. I dag er norske spillere som spiller hos uregulerte spillselskap avhengig av hva andre lands myndigheter mener er tilstrekkelig sikkerhet for spillernes gevinster.

Videre vil norske myndigheter i et lisensiert marked ha god kunnskap om hvilke vilkår spillselskapene må rette seg etter, slik at de på en god måte har mulighet til å veilede spillere som har spørsmål knyttet til selskapet.

I et lisensiert marked kan spilleren å få informasjon på sitt eget språk. Myndighetene kan stille krav om at klagesaker skal kunne behandles på norsk. Dette vil sikre bedre forbrukerbeskyttelse, siden de fleste nordmenn er mer komfortable med å beskrive sin sak på norsk enn på engelsk.

Myndighetene i Danmark og på Malta har gitt sine lisensierte operatører tillatelse til å plassere logoen til lisensmyndigheten på spillsiden for at det skal være enkelt for spilleren å se at dette er et spillselskap som er underlagt landets tilsyn og kontroll. En slik merkeordning gjør det enklere for spilleren å vurdere hvilke pengespillselskap som det er trygt å spille hos.

Spillerens rettigheter og plikter overfor Norsk Tipping blir i dag i stor grad bestemt i spillereglene. Norsk Tippings spilleregler blir fastsatt av Kulturdepartementet etter at Lotteritilsynet har fått uttale seg om reglene. I sin uttale vurderer Lotteritilsynet risikoen for problematisk spilleadferd, virkninger for Lotteritilsynets tilsyn og kontroll, og eventuelle virkninger reglene vil ha for konkurrerende norske spill og spillmarkedet generelt. Vi har i kapittel 5.2 beskrevet uheldige sider ved at så viktige områder som spillerens rettigheter og plikter kan bli fastsatt eller endret uten at det har vært en offentlig høringsrunde. En offentlig høring kan avdekke svakheter i en regulering, og mangelen på dette kan medføre at lavere forbrukerbeskyttelse for spilleren.

⁴⁹ Se 5.1

Innføring av et lisensregime i Norge vil kreve en offentlig høring. I en slik høringsrunde vil forbrukermyndighetene få mulighet til å uttale seg om hvordan regelverket skal beskytte spillerens rettigheter.

6.4.3 Big data – en trussel for forbrukervernet?

Alle scenarier som er omtalt i denne rapporten er spill i elektroniske medier, og dermed vil forbrukerens aktivitet og preferanser kunne lagres. Slike lagrede opplysninger omtales gjerne som «big data». Lagrede opplysninger blir deretter brukt for å tilpasse reklamevisning av produkter til hver enkelt kunde. I dag samler de fleste bransjer data for å bruke dette til å forbedre sine produkter, brukeropplevelse og øke sitt overskudd. Eksempler på slike tilpasninger kan være produktplassering i butikker, samt spesialtilpassede annonser på sosiale medier og andre nettsider. Det varierer mye hvor langt det er mulig å gå for å tilpasse seg kunden, men siden pengespill på Internett skjer registrert, gir dette sikker informasjon knyttet til identifiserbare spillere. Dermed har spillselskap gode muligheter for å lage et skreddersydd tilbud til spilleren.

For en vare som pengespill kan slike spesialtilpassede tilbud være svært uheldige. En problemspiller kan ha enkelte spill som er vanskeligere å motstå enn andre, og som han derfor spiller mye. For pengespilloperatøren vil nettopp slike spill peke seg ut i en analyse av spillemønsteret til spilleren. Det er en risiko for at en problemspiller kan bli fristet til å spille mer enn han burde dersom han blir eksponert for slike spesialtilpassede tilbud.

Det er mulig å redusere en slik risiko ved at spillselskapet ikke har anledning til å gi unike tilbud til enkeltspillere, med krav om at alle tilbud skal være tilgjengelige for alle spillere.⁵⁰ Verken scenario 2A eller 2B tillater individuelle bonuser.

6.5 Risiko for spilleproblemer i de ulike scenarioene

6.5.1 Enerett – risikoen er uendret – kanskje redusert

Etter Lotteritilsynets vurdering er risikoen for en økning i spilleproblemer i det regulerte markedet mindre med dagens regulering enn i et lisensregime (2A eller 2B). Dette begrunner vi blant annet med obligatorisk bruk av grensesettingsverktøy og restriksjoner i markedsføring der det ikke er tillatt å tilby bonuser.

I tillegg bidrar de maksimale tapsgrensene til å redusere økonomiske konsekvenser av problematisk spilling. Dette er et viktig tiltak både for spilleren selv, og ofte også for familien.

Enerettsmodellen og det eksisterende spilltilbudet vil imidlertid ikke alene redusere spilleproblemer som skyldes spill i det uregulerte markedet uten at arbeidet med å begrense spill fra utenlandske spillselskaper styrkes. Endringer i Norsk Tippings spillportefølje har ført til en viss kanalisering, men ikke redusert tilbudet av spill i det uregulerte markedet.

⁵⁰ Markedsføring i form av individuelle bonustilbud er nærmere omtalt andre steder i kap 6, se særlig 6.3

Vi skriver at risikoen i dagens enerettsmarked *kanskje* reduseres fordi Lotteritilsynet, på oppdrag fra Kulturdepartementet, samarbeider med Medietilsynet der vi ser på muligheter for å stanse eller begrense tv-reklamer fra uregulerte pengespilloperatører. Lotteritilsynet fortsetter arbeidet med å gjøre forbudet mot betalingsformidling mer effektivt.

Det er for tidlig å slå fast om utvidet spilltilbud fra Norsk Tipping har ført til endringer i spilleproblemer i Norge. Norsk Tippings Instaspill ble introdusert i 2014, og Lotteritilsynets foreløpige vurdering er blant annet følgende:

- Antall spillere hos uregulerte spillselskaper ser ut til å være stabilt.
- Mange spiller Instaspill hos Norsk Tipping. En god del av disse spiller eller har spilt hos uregulerte spillselskaper.
- Introduksjon av Instaspill har medført en stabilisering eller redusert vekst av omsetning hos de utenlandske aktørene.
- Ansvarlighetsregimet har etter vår vurdering en forebyggende effekt.
- Til nå har vi ikke sett økning i henvendelser til Hjelpelinjen for spilleavhengige.
- En ny befolkningsundersøkelse (høsten 2015) vil kartlegge eventuelle endringer i spilleadferd (blant annet kanalisering av spillere fra uregulerte til regulerte spill) og spilleproblemer etter at Instaspill ble lansert.

Dersom Medietilsynets gjennomføring av konsultasjonsprosedyren etter AMT-direktivet fører fram⁵¹, vil omfanget av tv-reklame for pengespill rettet mot det norske markedet bli betraktelig redusert. I Medietilsynets undersøkelse fra 2014 kom det fram at 91 % av alle tv-reklamevisninger for pengespill er ulovlige etter nasjonal rett. I løpet av det året undersøkelsen pågikk, utgjorde dette 1 576 timer på norske tv-skjermer.

Det er grunn til å tro at dette også kan få innvirkning på Norsk Tippings behov for å markedsføre spill, da EU-retten er tydelig på at en enerettsoperatør ikke kan markedsføre seg mer enn hva som er nødvendig for å kanalisere spillerne over til det lovlige spilltilbudet.

Dersom dette arbeidet gir tilsiktede resultater, er det grunn til å tro at mengden markedsføring på norske tv-skjermer for ulovlige pengespilloperatører vil bli redusert. På det nåværende tidspunkt er det vanskelig å anslå med hvor mye.

6.5.2 Dansk modell med lempelig regime (2A) øker risiko for spilleproblemer

Lotteritilsynet vurderer risikoen for spilleproblemer i befolkningen til å bli større i scenario 2A enn i scenario 1 (dagens regulerte marked).

Modellen forutsetter blant annet at grensesettingsverktøy kun skal være frivillig å bruke, mens våre egne vurderinger av spill og risiko i dag forutsetter at verktøyene faktisk benyttes av spillerne. Om spillerne setter grenser, vil det likevel være slik at dersom for eksempel en beløpsgrense nås hos et spillselskap kan spiller opprette ny konto hos et annet regulert selskap.

⁵¹ Omtalt under 6.2.3.3.1

Under modell 2A kan vi anta at det blir spilt mer i Norge. Blant annet fordi tilbudet blir større, og markedsføringen av spill øker sammenlignet med i dag. Befolkningsundersøkelsen gjort av Universitet i Bergen viser også at særlig risiko- og problemspillere rapporterer at de påvirkes av reklame, og det kan for eksempel forventes utstrakt bruk av bonuser fra selskapene for å tiltrekke seg spillere.

Danske Spill har ifølge danske medier fjernet flere ansvarlighetstiltak, og har uttalt til media at når Danske Spill konkurrerer i et fritt marked kan de ikke operere etter regler som er strengere enn alle andres⁵². Lotteritilsynet er derfor usikker på om Norsk Tipping, i en konkurransesituasjon, for all framtid vil opprettholde sin ansvarlighetsprofil slik som det forutsettes i Rambøll-rapporten.

Scenario 2A inneholder ikke maksimale tapsgrenser for den enkelte spiller. Lotteritilsynet forventer at noen spillere derfor vil pådra seg stor gjeld fra regulerte spill i denne modellen, og for enkelte må vi regne med at spillegjelden kan bli umulig å håndtere.

Som i enerettmodellen vil spillerne under denne modellen ha muligheter til ta midlertidige eller permanente utestengelser, enten fra den enkelte tilbyder eller ved å registrere seg i et sentralt register (ROFUS). Dette vil ha positiv effekt for spilleproblemer, men vil ikke kompensere tilstrekkelig for større spilltilbud, frivillig bruk av grenseverktøy og mer markedsføring.

Dansk modell med lempelig regime kan komme til å redusere graden av spilleproblemer fra det uregulerte markedet. Reduksjonen vil skyldes at det uregulerte tilbudet blir mindre. Ytterligere reduksjonen kan ikke ventes uten at arbeidet med å begrense spill fra uregulerte operatører styrkes, noe som trolig også vil forventes av de nye regulerte aktørene.

6.5.3 Dansk modell med strengere regime (2B) øker risiko for spilleproblemer

Også med denne modellen vurderer vi større risiko i det regulerte markedet.

Ansvarlighetsregimet vil i dette scenariet ligge nærmere det Norsk Tipping har i dag, og dermed vil risikoen være mindre enn ved en dansk modell med mer lempelig regime (2A).

Ansvarlighetskrav i modell 2B:

- Det er obligatorisk å bruke grenseverktøy for beløp og tid.
- Det er forbud mot bruk av bonuser.
- Det er krav om å ha monitoreringsystem som identifiserer problematisk spilleadferd.
- Markedsføringen skal ikke rettes mot problemspillere.

⁵² <http://politiken.dk/sport/ECE2521657/danske-spil-dropper-vaern-til-beskyttelse-af-spillefugle/>
<http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2015/01/24/134129.htm>

Forbudet mot bonuser kan medføre en endring i operatørenes markedsføringsstrategi, og det er grunn til å tro at markedsføringen i scenario 2B vil bli langt mindre aggressiv enn i scenario 2A.

Som for modellen med et lempelig regime vil også scenario 2B ha et større spilltilbud, og mengden markedsføring vil øke. Spillere må sette egne begrensinger for sine spill, men dersom spilleren når grensene han har satt, vil det fortsatt være mulig å spille hos andre regulerte aktører. Dermed blir effekten av grenseverktøyet redusert.

Ved en norsk lisensieringsmodell som i scenario 2B forventer Lotteritilsynet at Norsk Tipping vil holde fast ved sin ansvarlighetsprofil siden konkurrentene vil ha tilsvarende krav til hvordan spill tilbys.

Som i scenario 2A, inneholder scenario 2B heller ikke krav om maksimale tapsgrenser for den enkelte spiller. Lotteritilsynet forventer derfor at noen spillere kan pådra seg stor gjeld fra regulerte spill.

Dansk modell med strengere krav til ansvarlighet kan redusere graden av spilleproblemer noe. Reduksjonen skyldes også her at det uregulerte tilbudet blir mindre fordi flere spillselskap som i dag er uregulert vil bli omfattet av det regulerte markedet. Det er imidlertid usikkert hvorvidt et norsk lisensmarked for odds- og kasinospill vil bli oppfattet som tilstrekkelig attraktivt for potensielle lisenssøkere. Vi antar at færre operatører vil ønske lisens dersom kravene til ansvarlighet blir strenge, og kanskje heller vil velge å stå utenfor det regulerte markedet. Dette kan føre til at det uregulerte markedet ikke reduseres like mye som i alternativ 2A. Vi kan ikke forvente ytterligere reduksjon uten at arbeidet med å begrense spilltilbudet fra uregulerte operatører blir intensivert. Lisensierte spillselskap i et regulert marked vil også forvente at myndighetene innfører tiltak for å holde uregulerte operatører utenfor markedet.

6.5.4 Uregulert marked

Et hovedmål med å åpne for lisensiering av det norske pengespillmarkedet er å få flere uregulerte operatører til å gå inn i det lovlige markedet. Lykkes myndighetene med dette, vil størrelsen på det uregulerte markedet bli redusert som følge av lisensieringen.

Det kan utledes av Rambølls rapport at strenge krav til ansvarlighet vil framstå som mindre attraktivt for potensielle lisenssøkere enn mindre strenge krav til ansvarligheten. Hvor strenge krav myndighetene vil stille til ansvarlighet i det lisensierte markedet kan påvirke hvor mange operatører som vil gå inn i det norske regulerte markedet, og hvor mange operatører som vil velge å stå utenfor.

I et lisensmarked med strenge krav til ansvarlighet vil lisenshaverne stille større krav til at lisensmyndigheten beskytter det regulerte markedet fra uregulerte aktører. Samtidig vil det også være slik at en lempeligere regulering i det lisensierte markedet vil gi likere konkurransevilkår mellom lisensierte og uregulerte operatører.

6.5.5 Oppsummert - risiko for spilleproblemer i ulike scenarier

Vår vurdering av de sosialpolitiske konsekvensene av en eventuell lisensiering, er at vi kan forvente en generell økning i spilleproblemer i befolkningen. I en dansk modell med et lempelig regime (scenario 2A) er risikoen størst. Vi vurderer risikoen som noe mindre dersom lisensiering inngår i et mer restriktivt regime (scenario 2B).

Selv om det skulle bli obligatorisk å bruke adferdsregulerende verktøy, vil verktøyene likevel ikke få full effekt dersom en spiller som når sine grenser kan fortsette å spille ved å opprette konto hos et annet spillerselskap.

I scenarioene 2A og 2B er også det skadereduserende kravet om maksimal tapsgrense borte. Dette tiltaket reduserer økonomiske konsekvenser av overdrevent spill, både for spilleren og for spillerens familie.

Vi antar videre at selv om det ikke skulle bli tillatt å tilby bonuser til spillere, vil mengden av markedsføring øke når flere selskap skal konkurrere om et begrenset antall spillere.

Et regime med lisenser vil begrense det uregulerte markedet, men hvor mye som begrenses er avhengig av hvor lempelige kravene til lisensinnehaverne blir. Om vi ser bort fra risikoene for spilleproblemer, vil det ha en svært positiv effekt for forbrukerbeskyttelsen om det ulovlige markedet blir mindre.

I vår enerettsmodell er enerettsaktøren styrt av staten. Det går fram av pengespillovens formål⁵³ at pengespill skal avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill, samtidig som det legges til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til gode formål. I et lisensiert marked vil store deler av pengespillmarkedet bli en kommersiell aktivitet der overskuddet går til private eiere. Myndighetene kan lettere innføre tiltak som forebygger eller begrenser overdreven spilling i en enerettsmodell enn i et lisensiert og kommersielt marked. Dette underbygges i Rambøll-rapporten, der det framgår at lisensierte aktører ikke vil godta et regime som tilsvarer Norsk Tippings ansvarlighetsregime⁵⁴.

⁵³ Lov om pengespill § 1

⁵⁴ Rambølls rapport side 37.

	Dagens modell - enerett	Dansk modell (2A) - lempelig regime	Dansk modell (2B) - restriktivt regime
Risiko for spilleproblemer	Som i dag, kanskje mindre	Større enn i dag	Større enn i dag, men mindre enn i 2A
Grensesettingsverktøy:	Obligatorisk bruk	Frivillig bruk	Obligatorisk bruk
Maksimalt tapsgrenser:	Krav	Ikke krav	Ikke krav
Effekt ved nådde grenser:	Stanser spill hos regulert tilbyder	Stanser bare spill hos aktuell regulert tilbyder	Stanser bare spill hos aktuell regulert tilbyder
Markedsføring:	Strenge krav	Krav, men bonus tillatt	Strenge krav
	Få som markedsfører lovlig	Flere markedsfører lovlig	Flere markedsfører lovlig
Verktøy for pause og utestenging:	Krav	Krav	Krav
Sentralt register for utestengelse:	Ikke krav/ Mindre behov	Krav	Krav
Regulerte tilbydere	En	Flere	Flere
	Statlig eier	I hovedsak kommersielle eiere	I hovedsak kommersielle eiere
Uregulert marked	Som i dag, kanskje mindre	Mindre enn i dag	Mindre enn i dag, men større enn 2A
Forbrukerbeskyttelse, når vi ikke ser til sosialpolitiske konsekvenser	Som i dag	Større enn i dag.	Større enn i dag, men trolig mindre enn i 2A

6.6 Tiltak som kan redusere risikoen for problematisk spilleadferd

Lotteritilsynet er bedt om å vurdere tiltak som kan motvirke negative konsekvenser av en eventuell lisensiering. Før vi presenterer tiltakene vil vi gjennomgå innspill vi har mottatt fra Helsedirektoratet. Vi presenterer også noen av forslagene til tiltak som Center for Ludomani har gitt til danske myndigheter til endringer i det danske regimet.

Noen av tiltakene som Lotteritilsynet vurderer gjelder uavhengig av valgt reguleringsmodell. Disse vil dermed kunne redusere negative konsekvenser også i dagens regime. Andre forslag er særskilt for et lisensiert regime der det er flere tilbydere i det norske regulerte markedet.

Mulige tiltak uavhengig av regime	Mulige tiltak i et lisensregime	Tiltak foreslått av Helsedirektoratet
Begrense markedsføring fra selskap uten tillatelse	Obligatorisk bruk av gjennomgripende grenseverktøy (felles for alle lisensierte operatører)	Økt fokus på behandling, kompetanse og forskning
Styrke betalingsformidlingsforbudet	Strengt regulert markedsføring	Vurdere å spisse behandlingskompetansen
Stenge for nettsider som ikke har tillatelse i Norge	Maksimal tapsgrense – gjennomgripende (felles for alle lisensierte)	Opprettholde og øke lavterskeltilbudene
Andre tiltak som er brukt i enkelte land:		Øke støtten til offentlige og private aktører som arbeider med tiltak/prosjekter
- ulovlig for spiller å spille på uregulerte sider		Øke fokuset på pårørende til spilleavhengige
- at tredjeparter (f.eks. ektefelle) kan stenge spiller ute fra spill		Harmoni mellom liberalisering, ansvarlighet, forebygging og behandling
		Økt fokus på spilleavhengighet hos helseforetak og helsemyndigheter
		Tett samarbeid mellom myndigheter, pengespillaktører og frivillige
		Gjennomtenkt og godt regelverk for markedsføring av spill

6.6.1 Innspill fra Helsedirektoratet

I samsvar med bestillingen fra Kulturdepartementet har Lotteritilsynet bedt Helsedirektoratet om innspill til vurderingen av sosialpolitiske konsekvenser. Noen av tiltakene direktoratet foreslår retter seg mot helsemyndighetene selv. Det gjelder fokus på behandling, kompetanse, forskning og lavterskel behandlings- og hjelpetilbud. Andre tiltak omfatter samarbeid mellom ulike myndigheter og frivillige organisasjoner, samt innspill til reguleringen av spill.

6.6.1.1 Behandling

Fra Helsedirektoratets ståsted er det viktig at behandlingsstedene er oppdatert på utviklingen i pengespillmarkedet, og at introduksjon av nye spilltilbud også kan påvirke aktuelle behandlingsformer. Organisering av behandling kan påvirke hvordan kompetansen på behandlingsfeltet blir opprettholdt eller utvidet.

Helsedirektoratet ser det også som viktig å satse på lavterskeltiltak der spillere kan få behandling uten henvisning fra lege.

Det er påbegynt et arbeid for å gjennomgå dagens behandlingstilbud, og arbeidet blir trolig ikke avsluttet før i slutten av 2015 eller i 2016.

Pårørende har samme rettigheter som andre med rett til behandling, og pårørende og familie for øvrig vil påvirkes av spillernes spilleproblemer. Pårørende er en ressurs som bør møtes som en samarbeidspartner ut fra den rollen de innehar, samtidig som de trenger oppmerksomhet og omtanke fra tjenesteapparatet.

6.6.1.2 Regulering og samarbeid

Helsedirektoratet antar at vi får en viss økning i bruk av pengespill som følge av en eventuell liberalisering av pengespillmarkedet. Ny teknologi, kombinert med en utvidet markedsføring, vil være sterkt medvirkende til at markedet for pengespill vokser. Fra dette følger at det også en antagelse om at liberalisering vil få konsekvenser, både for spillere og for deres pårørende.

Helsedirektoratet mener at i forkant av en mulig liberalisering må alle elementer ved spillpolitikken være på plass. Liberalisering, ansvarlighet, forebygging og behandling må harmonere. Direktoratet mener at dette blant annet innebærer at ansvarlighetsregimet Norsk Tipping har i dag også bør inngå som modell for nye lisensierte spillselskaper.

Helsedirektoratet påpeker videre behovet for forebygging av spilleproblemer, og ser det som viktig at Lotteritilsynet og Helsedirektoratet etablerer et tett samarbeid knyttet opp mot forebygging i et folkehelseperspektiv.

Ved en eventuell liberalisering er det videre viktig med et tett samarbeid med frivillige organisasjoner som arbeider med spilleavhengighet. Dette vil sikre at spillere og pårørende med problematisk forhold til spill kan bidra til utforming av en ansvarlig spillpolitikk.

For å beskytte sårbare grupper, som i størst grad påvirkes negativt av pengespillreklame, bør markedsføringen i regi av regulerte aktører problematiseres. Ved en mulig liberalisering av pengespillpolitikken er det ifølge Helsedirektoratet all mulig grunn til å se nøye på hvilke regler som skal gjelde for utenlandske aktørers markedsføring i Norge.

Direktoratet peker på at pengespillavhengighet er en psykiatrisk diagnose, og at det er viktig at spilleavhengighet forstås på samme måte som kjemiske avhengigheter der konsekvensene i mange tilfeller er like alvorlige. Fra et folkehelseperspektiv er det derfor grunnlag for å vurdere fordeler og ulemper ved den markedsføring som den norske befolkning eksponeres for, spesielt ved en mulig lisensordning for pengespill i Norge.

6.6.1.3 Oppsummert fra Helsedirektoratet

1. Økt fokus på behandling for spilleavhengighet, samt økt kompetanse og mer forskning på området.
2. Vurdere å spisse behandlingskompetansen i færre behandlingssenheter med større pasientgrunnlag.
3. Opprettholde og øke lavterskeltilbudene for spilleavhengige og deres pårørende.
4. Øke støtten til offentlige og private aktører som arbeider med tiltak/prosjekter på området.
5. Øke fokuset på pårørende til spilleavhengige, både generelt og ved å øke kunnskapen og kompetansen hos behandlingspersonalet.
6. Sørge for harmoni mellom liberalisering, ansvarlighet, forebygging og behandling.
7. Økt fokus på spilleavhengighet hos helseforetak og helsemyndigheter.
8. Sørge for tett samarbeid mellom myndigheter, pengespillaktører og frivillige organisasjoner.
9. Sørge for et gjennomtenkt og godt regelverk for markedsføring for utenlandske spillsselskaper som får lisens.

6.6.2 Innspill til danske myndigheter fra Center for Ludomani (CfL)

CfL har mange års erfaring fra arbeid med behandling og forebygging av spillavhengighet, og har spilt inn en rekke forslag til danske myndigheter basert på sin kunnskap.

CfL kom med sine anbefalinger til Spillemyndighedens bransjedag i Danmark i november 2014. Blant forslagene fra Center for Ludomani var å overveie begrensning i markedsføring, bonus- og VIP-ordninger. Et annet forslag er obligatorisk bruk av grensesettingsverktøy for beløp og tid.

Videre at det blir ett felles spillekort for alt lisensiert spill i Danmark. CfL anbefaler også nattestenging fra 03.00 til 07.00, slik som Norsk Tipping har for Instaspill.

Forslaget om ett felles spillekort for alle spilltilbydere vil muliggjøre felles grenseregime og effektive ansvarlighetstiltak.

6.6.3 Tiltak som kan motvirke negative konsekvenser av et lisensregime

Noen forslag gjelder uavhengig av scenario, og disse vil kunne redusere negative konsekvenser også i dagens regime. Andre forslag er særskilt myntet på et lisensiert regime der det vil bli flere tilbydere i det norske regulerte markedet.

6.6.3.1 Tiltak uavhengig av scenario (enerett og lisensregime)

- Begrense markedsføring fra uregulerte operatører, blant annet ved å gjennomføre AMT-direktivets konsultasjonsprosedyre.
- Effektivisere forbudet mot betalingsformidling.
- Andre tiltak.

Disse tiltakene kan vurderes uavhengig av hvordan det regulerte markedet er organisert i Norge. Ved å begrense tilgjengeligheten til det uregulerte markedet vil disse tiltakene bidra til å forebygge spilleproblemer samtidig som de også kanalisere spilling til det regulerte markedet.

Kulturdepartementet har bedt Medietilsynet og Lotteritilsynet om å gjennomføre en konsultasjonsprosedyre med senderlandet i henhold til AMT-direktivet artikkel 4 nr. 2 i et forsøk på å redusere mengden markedsføring av uregulerte pengespill.

Lotteritilsynet har i år startet arbeidet med å gjøre forbudet mot betalingsformidling mer effektivt. Forbudet er rettet mot banker og andre som yter betalingstjenester i Norge, og gjelder mot formidling av innsats og gevinst til pengespill uten norsk tillatelse. Forbudet er hjemlet i lotteri- og pengespillovgivningen og er gitt i egen forskrift⁵⁵.

Forbudet går i hovedsak ut på at bankene skal stanse betalingskorttransaksjoner (f.eks. ved bruk av Visa og Mastercard) mellom spiller og utenlandske pengespillselskap ved å stanse betalinger som har brukerstedskode MCC 7995 for pengespill (gambling).

Forbudet blir omgått av utenlandske spillselskaper ved at det brukes tredjepartsselskap, med andre brukerstedskoder enn for pengespill. Disse selskapene formidler betaling av innsats og gevinst i pengespill. Omgåelsen medfører at nordmenns tilgang til utenlandske pengespill på nett er tilnærmet ubegrenset, på tross av forbudet.

Omgåelsen av forbudet har også ført til at det er blitt lettere å gjennomføre transaksjoner med kredittkort, noe som kan føre til økt spillegjeld. Siden det nå brukes andre brukerstedskoder enn for pengespill, har bankene mindre muligheter til å ha kontroll med om pengene går til pengespill.

⁵⁵ Jf. pengespilloven § 2 tredje ledd, lotteriloven § 11 andre punktum og totalisatorloven § 3 første ledd andre punktum og forskrift FOR 2010-02-19 nr. 184.

Lotteritilsynet har i 2015 en temakontroll om betalingsformidling av pengespill, der vi ser på hvilke muligheter vi har til å bruke forbudet mer effektivt.

Dersom vi kan oppnå at forbudet blir brukt så effektivt at det medfører stans av en betydelig del av betalingsformidlingen mellom spillere i Norge og utenlandske spillselskap, så ville det begrense mye av tilgangen til utenlandske pengespill uten tillatelse.

I tillegg er det andre virkemidler myndighetene kan bruke for å redusere risiko for problematisk spilleadferd. Disse er ikke tatt i bruk i Norge i dag:

- **Ulike former for online blokkering av uregulerte operatører:** Flere europeiske land, også Danmark, blokkerer online operatører som ikke har lisens. Lotteritilsynet forventer at spørsmål om blokkering også vil komme dersom det åpnes opp for lisensiering her i landet. Tiltaket kan også vurderes ved en fortsatt enerettsmodell.
- **Forby spill hos uregulerte operatører:** Et slikt tiltak vil trolig ha en sterk signaleffekt. Vi kjenner til at USA og noen få land i Europa har innført, eller planlegger å innføre dette.
- **Tredjeparts eksklusjon:** Myndighetene kan også vurdere muligheten for å tillate at en tredjepart kan utestenge spillere. Dette kjenner vi til fra Belgia der ektefellen kan kreve at en spiller blir hindret i å spille.

6.6.3.2 Tiltak som kan gjøre et norsk lisensregime mer ansvarlig

Følgende krav og tiltak vil beskytte sårbare spillere i et norsk lisensiert marked:

- Obligatorisk bruk av gjennomgripende grenseverktøy som er felles for alle operatører.
- Strengt regulert markedsføring .
- Maksimal, felles tapsgrense.
- Krav til monitorering og tilbakemeldinger til spillerne.
- Begrensninger i spillene.

Obligatorisk bruk av gjennomgripende grenseverktøy: At spillerne setter egne beløpsgrenser for tap og innsats er en svært sentral forutsetning for å redusere risikoen for spilleproblemer. Den eneste måten vi kan være trygge på at spillere benytter verktøyene er at disse er gjort obligatoriske.

UiBs befolkningsundersøkelsen omfattet spillernes holdninger til forebyggende reguleringstiltak. Ifølge rapporten var spillerne i gjennomsnitt forholdsvis nøytrale, og totalt kartla UiB ti forskjellige forebyggingstiltak. De tre reguleringstiltakene som spillerne var mest positive til var tapsgrenser, enten satt av spillerne selv eller tapsgrenser i selve spillet. I tillegg var spillerne positive til at spillet ga fortløpende tilbakemeldinger om tap. Spillere som var moderate risikospillere eller problemspillere, var oftere positive til slike reguleringstiltak enn andre spillere.

Lotteritilsynet mener at dersom verktøyene i et lisensregime skal være effektive, må verktøyene føre til at spillet stanser når spilleren når en grense. Det må ikke være mulig for spiller å spille videre før perioden som grensen er satt for er utløpt. Dersom flere operatører tilbyr samme spill må det ikke være mulig for spiller å opprette ny konto hos et annet spillsselskap for å kunne fortsette spillingen.



Bildet viser hvor tilgjengelig et spilltilbud kan være for spiller. Om spiller når tapsgrenser hos ett selskap, er det kort vei til et annet.

- Uten felles grenseregime vil grenseverktøy kun stanse spill hos ett selskap, men stanser ikke spiller fra å spille mer hos andre
- Vanskelig for spiller å gjøre en reell vurdering av tapsgrenser etter hvert som nye kundeforhold opprettes
- Vanskeligere for spiller å holde oversikt over eget forbruk og adferd

Med bruk av gjennomgripende ansvarlighetstiltak blir grenseverktøyene effektive for spillerne. Om spiller når en tapsgrense hos ett pengespillselskap vil dette stanse spill også hos andre regulerte selskap.

Det blir lettere for spiller å gjøre en reell vurdering av tapsgrenser.

Det blir lettere for spiller å holde oversikt over eget forbruk.

Det sentrale registeret som Danmark har for midlertidige og endelige utestengelser mener vi er en god ordning, og en slik ordning bør også kunne utvides til å gjelde for tapsgrenser. Lotteritilsynet har ikke gjort vurdering av hvordan en slik ordning kan utvikles i praksis.

Innspillet fra Helsedirektoratet omfatter regulering tilsvarende reguleringen som i dag gjelder for Norsk Tipping, og vi registrerer videre at Center for Ludomani ønsker en lignende regulering i Danmark med et felles grenseregime.

Maksimale innskudds- eller tapsgrenser: Hos Norsk Tipping er det i dag en grense for hvor mye spillere kan tape per dag, per uke og per måned i enkelte spill. Norsk Tipping planlegger å innføre en generell grense som omfatter alt spill hos operatøren.

En viktig funksjon med dette tiltaket er at ingen av spillerne skal kunne spille for så store beløp at det ikke er mulig å rette opp økonomisk skade som forårsakes av problematisk

spilling. Således er dette tiltaket i større grad et skadebegrensende tiltak enn det er et forebyggings tiltak. Det er også et tiltak som kan ha stor betydning for familier som opplever spilleproblemer. Helsedirektoratet peker også på at et eventuelt lisensregime må harmoniseres med hvordan Norsk Tipping tilbyr spill i dag.

Etter Lotteritilsynets vurdering bør et slikt grenseregime også omfatte andre aktører som får lisens til å tilby de samme formene for spill. Den maksimale grensen må på samme måte som grensene som spillerne selv setter gjelde uavhengig av hvilke selskap kunden spiller hos.

Strengt regulert markedsføring: Ingen lisensierte aktører bør kunne tilby bonuser eller andre goder, hverken generelt til alle, til grupper av spillere eller enkeltspillere. Selskapene må heller ikke kunne henvende seg direkte uten at spiller på forhånd har samtykket til dette.

Helsedirektoratet peker på at spilleavhengighet er en psykiatrisk diagnose som i mange tilfeller har like alvorlige konsekvenser som kjemiske avhengigheter, og fra et folkehelseperspektiv er det grunnlag å vurdere fordeler og ulemper ved markedsføringen.

Befolkningsundersøkelsen viste at spillerne selv rapporterte at reklame påvirket spilleadferd og spilleintensjoner, og særlig spillere som var moderate risikospillere eller problemspillere. UiB så dette også i sammenheng med andre rapporter som indikerer at pengespillreklame ser ut til å kunne utløse tilbakefall hos spillere som sliter med pengespillproblemer.

At risiko- og problemspillere og deres pårørende kan finne reklame problematisk, forteller også behandlingssenteret Center for Ludomani som i en epost til oss skriver:

... spørsmål og undren stillet af såvel mange spillere, men ikke mindst af rigtig mange pårørende, til os. Spørsmål i stilen: "Hvordan kan det være, at der ikke er nogen, der gør noget ved alle de reklamer, der er for spil. Det er jo komplet umuligt, at åbne for sit TV eller surfe på nettet uden at blive bombarderet med en tsunami af spillereklamer?" Og adskillige spillere har udtrykt, at "Det kan godt være rigtig svært, at fastholde min beslutning om ikke længere at spille, når jeg hele tiden bliver gjort opmærksom på gevinstchancer og Odds-forslag gennem alle spillereklamerne!"

Center for Ludomani som behandler flest spilleavhengige i Danmark har også foreslått at danske myndigheter bør overveie å begrense markedsføring, bonuser og VIP-ordninger.

Krav til monitorering: Det forutsettes at lisensierte selskap får krav om system for å monitorere spilleadferd. Selskapene må pålegges ikke å sende direktemarkedsføring til spillere som i slike system blir klassifisert med risikabel eller problematisk spilleadferd. Selskapene må heller ikke markedsføre seg mot spillere som har tatt pause fra spill eller stengt seg ute fra spill.

Monitoreringsverktøy gir i dag tilbakemeldinger til spillere som ønsker dette. Tilbakemeldingene kan gi spiller informasjon om egen spilleadferd, både om den er

uproblematisk eller om den er begynt å bli problematisk. Dersom tilbakemeldingen bare baseres på spilling i ett selskap samtidig som spiller er kunde hos mange vil meldingen ikke beskrive spillerens totale spilleadferd. Dette er et viktig verktøy for spillerne, men effekten forsvinner uten at både monitorering og tilbakemeldinger til spiller blir samordnet mellom alle operatører.

Begrensning i innsats og gevinst: Norsk Tippings Instaspill har begrensninger i flere av spillene. For kasinospill er det en øvre grense for innsats og gevinst. Det er ikke mulig å spille flere spill samtidig, og det er lagt inn pause i spillet hver time.

6.7 Oppsummering - sosialpolitiske konsekvenser

Utredningen viser at en eventuell lisensiering kan medføre negative sosialpolitiske konsekvenser. Uten krav om gjennomgripende ansvarlighetstiltak på tvers av spillerselskapene vil en enerettsmodell gi færre sosialpolitiske konsekvenser enn et lisensiert marked (scenario 2B).

Dersom norske myndigheter lykkes i å stenge uregulerte operatører ute, vil enerettsmodellen alltid framstå som den reguleringsmodellen som medfører færrest negative konsekvenser.

I et lisensiert marked vil tilgjengeligheten til spill bli større ved flere tilbydere, og ved at poker blir tilbudt lovlig. Mer markedsføring og større tilgjengelighet vil etter all sannsynlighet føre til at nordmenn spiller mer.

Norsk Tipping tilbyr online odds- og kasinospill i dagens marked, men tilbyr ikke nettpoker. Spillene som tilbys i Norge i dag har lav risiko for spilleproblemer fordi de er strengt regulert med omfattende krav til ansvarlighetstiltak.

Lotteritilsynet er bedt om å se på hvordan lisensregimet er i Danmark (scenario 2A). Der er det nå 30 lisensinnehavere. Det ulovlige markedet er større i Norge enn i Danmark⁵⁶. Etter Lotteritilsynets vurdering utgjør både scenario 2A og 2B en større risiko for spilleproblemer enn dagens norske enerettsmodell (scenario 1). Danske undersøkelser viser en tendens til økning i antall spillere med spilleproblemer. Denne økningen kan riktignok ikke knyttes direkte til innføring av lisensregimet i 2012. Forskning viser at problemene i Norge er lavere enn i andre land, samtidig som nivået på pengespillproblemer trolig er redusert de senere årene.

Den danske reguleringen legger også begrensninger på pengespilloperatørenes markedsføring, men er likevel mer liberal enn den norske. I Danmark kan operatørene tilby bonuser, noe bransjen mener er et viktig virkemiddel i konkurransen mellom aktørene. Danmark tillater ikke individuelt tilpassede bonustilbud rettet mot enkeltpersoner. Bonuser kan brukes både for å rekruttere spillere, og for å reaktivere tidligere spillere. Ved et eventuelt lisensregime er dette noe myndighetene må ta med i betraktning under arbeidet med regulering.

⁵⁶ Vi forutsetter at mange uregulerte operatører ble regulerte aktører i 2012

Tall fra Medietilsynet viser at det i perioden oktober 2013 til september 2014 ble vist 1900 timer med pengespillreklame til en verdi av 611 millioner kroner på tv i Norge. Dersom Norge åpner for lisensiering etter scenario 2A eller 2B, vil alle lisenshavere kunne markedsføre seg lovlig. Uten annen regulering av markedsføringen enn den som er forutsatt i scenario 2B, vil vi ventelig se økt markedsføring på alle reklamefinansierte tv-kanaler, i sosiale medier, på operatørenes egne plattformer, i nettaviser, på radio og hos e-kommisjonærer.

Det går fram av Folkehelsemeldingen⁵⁷ at pengespillproblemer er et folkehelseproblem. Pengespillproblemer er en lidelse på linje med kjemisk avhengighet og konsekvensene vil i mange tilfeller være like alvorlige for den avhengige spilleren og familien hans. Lotteritilsynet mener at et regulert pengespillmarked bør ha regler for hva og hvor mye det er lov til å markedsføre. I det norske samfunnet er det i dag forbudt å markedsføre ellers lovlige varer som alkohol og tobakk. Lotteritilsynet ønsker at diskusjonen om i hvilken grad pengespill skal kunne markedsføres blir satt på den politiske dagsordenen.

Grenseverktøy er frivillige å bruke i Danmark, mens de er obligatoriske å bruke i Norge. I dansk regulering er det heller ikke krav om maksimumsgrenser for tap hos den enkelte lisensinnehaver.

For pauser og utestenging har Danmark et sentralt register, og dette er et viktig tiltak til hjelp for de som vil ta pauser fra spill eller stenge seg helt ute. Med et felles register kan spillerne selv hindre tilgang hos andre lisensierte tilbydere.

Lotteritilsynet vurderer de sosialpolitiske konsekvensene som minst med den modellen som vi har i dag, en modell der Norsk Tipping har enerett på å tilby de aktuelle spillene. Når vi ser til dansk modell uansett restriksjoner skissert i scenariene, vurderes disse til å ha høyere risiko enn i den norske modellen.

For å kunne redusere de negative konsekvensene av en lisensiering har Lotteritilsynet nevnt flere tiltak. Noen vil gjelde uavhengig av scenario, og vil dermed kunne redusere negative konsekvenser også ved en videreføring av dagens enerettsmodell. Andre tiltak er særskilt for et lisensiert marked der det er flere tilbydere i det norske regulerte markedet. Uavhengig av modell vil følgende tiltak gjøre pengespillmarkedet mer ansvarlig:

- Begrense markedsføring fra selskap uten tillatelse.
- Effektivisere betalingsformidlingsforbudet.
- Stenge for nettsider som ikke har tillatelse i Norge.
- Iverksette tiltak som er brukt i enkelte land gjennom å forbud mot spill hos uregulerte spillselskap og tredjeparts ekskludering.

Helsedirektoratet forventer også en økning i spilleproblemer ved en norsk lisensmodell, og peker på behovet for å harmonisere reguleringen av et lisensiert marked med Norsk Tipping

⁵⁷ Meld. St. 19 2014-2015: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld.-st.-19-2014-2015/id2402807/>

ansvarlighetsregime. Helsedirektoratet har pekt på følgende tiltak, der noen har relevans uansett reguleringsmodell, mens andre vil være mest aktuelle i et lisensiert marked:

- Økt fokus på behandling for spilleavhengighet, samt økt kompetanse og mer forskning på området.
- Vurdere å spisse behandlingskompetansen i færre behandlingssenheter med større pasientgrunnlag.
- Opprettholde og øke lavterskeltilbudene for spilleavhengige og deres pårørende.
- Øke støtten til offentlige og private aktører som arbeider med tiltak/prosjekter på området.
- Øke fokuset på pårørende til spilleavhengige, både generelt og ved å øke kunnskapen og kompetansen hos behandlingspersonalet.
- Sørge for harmoni mellom liberalisering, ansvarlighet, forebygging og behandling, med Norsk Tippings ansvarlighetsregime som modell.
- Økt fokus på spilleavhengighet hos helseforetak og helsemyndigheter.
- Sørge for tett samarbeid mellom myndigheter, pengespillaktører og frivillige organisasjoner.
- Sørge for et gjennomtenkt og godt regelverk for markedsføring for utenlandske spillselskaper som søker lisens.

I et lisensiert marked har vi pekt på følgende tiltak:

- Obligatorisk gjennomgripende grensesettingsverktøy som er felles for alle lisensierte.
- Strengt regulert markedsføring.
- Maksimal felles tapsgrense.
- Krav til monitorering.
- Begrensninger i spillene.

Vi har her pekt på tiltak som kan redusere risikoen for spilleproblemer i et norsk lisensiert marked. I et lisensiert marked er vi likevel usikre på i hvilken grad kravene til ansvarlighetsverktøy vil bli akseptert av aktuelle spilltilbydere, både om de vil søke lisens og om regelverket vil bli fulgt.

Flere av ansvarlighetstiltakene vi har omtalt er best egnet til bruk i et enkelt pengespillselskap eller i en enerettsmodell som scenario 1. Obligatorisk bruk av ulike verktøy uten samordning mellom de forskjellige spillselskapene kan gi liten verdi. Verktøyene vil derfor ikke ha samme effekt i en lisensmodell som scenario 2B.

Et av de viktigste tiltakene i et eventuelt lisenssystem er obligatorisk bruk av grensesettingsverktøy på tvers av alle spill hos alle operatører i et lisensiert marked. Lotteritilsynet mener at dersom verktøyene skal være effektive må de stanse spill når grenser blir nådd, og spiller kan ikke spille før perioden som grensen er satt for er utløpt. Dersom flere tilbydere tilbyr samme spill, må det ikke være mulig for spilleren å opprette ny konto hos et

annet spillsselskap for å kunne fortsette spillingen. Lotteritilsynet presiserer at denne typen grenseverktøy ikke ligger innenfor tiltakene som er forutsatt oppfylt i scenario 2B.

Norsk Tipping benytter i dag monitoreringsverktøy som gir tilbakemeldinger til spillere som ønsker dette. Slike tilbakemeldinger kan gi spilleren informasjon om egen spilleadferd, og om spillevanene er begynt å bli problematiske. Dersom en spiller er kunde hos mange ulike operatører, er det ikke gitt at en endring i adferd vil komme fram i tilbakemeldingene til spilleren. Monitoreringsverktøy uten samordning kan dermed ha mindre verdi. Dette ligger heller ikke innenfor scenario 2B.

Vi har ikke vurdert hvor krevende det er å utvikle tiltak som omfatter felles grensesettingsverktøy for tap, tid og maksimalgrenser, men det danske registeret for felles pause- og utestenging viser at det er mulig å utvikle felles verktøy for alle lisensierte tilbydere.

Tiltakene kan redusere risiko for problemer, men endrer ikke drivkreftene i et kommersielt marked. En privat operatør vil ha andre drivkrefter enn et statlig monopolselskap. Private har som mål å generere overskudd, og det er naturlig at en privat operatør vil motsette seg regulatoriske endringer som får konsekvenser for operatørens overskudd.

7. Kriminalpolitiske konsekvenser

Det finnes ikke noe entydig materiale som belyser hvordan valg av reguleringsform for pengespill påvirker kriminaliteten i samfunnet.

Vår tilnærming til denne delen av bestillingen fra departementet, blir å belyse de viktigste kriminalitetstypene i spillsektoren med fokus på økonomisk kriminalitet (pkt. 7.1). Deretter vil vi se på hvilke konsekvenser valg av regulering kan ha for arbeidet med å forebygge, avdekke og reagere mot slik kriminalitet (pkt. 7.2). Vi vil trekke fram tre områder som kan belyse konsekvensene av valgt regulering av spillemarkedet.

Som for det sosialpolitiske området, må vi også her vurdere om vi får bedre kontroll med kriminaliteten i det totale spillmarkedet ved å innføre en lisensordning, og her forsøke å måle hvilken gevinst det kan gi om myndighetene får kontrollmyndighet over en større del av markedet.

7.1 Beskrivelse av de ulike typene økonomisk kriminalitet i spillesektoren

Det kan være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i Økokrims beskrivelse av økonomisk kriminalitet⁵⁸:

«Økonomisk kriminalitet er profittmotiverte, lovstridige handlinger som ofte begås innenfor eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig.

Denne kriminaliteten kjennetegnes ved at den i mindre grad retter seg mot enkeltindivider i samfunnet. I stedet rammes økonomiske eller ideelle samfunnsinteresser eller store organisasjoner som finansinstitusjoner eller industriselskaper. De ordinære individuelle motivene for å anmelde kriminalitet er ofte ikke til stede, noe som gjør det vanskelig å oppdage forbrytelsen. Sakene er som regel kompliserte, og mangler gjerne ytre kjennetegn som klart viser at det er snakk om lovbrudd.»

Med bakgrunn i denne definisjonen kan vi lage en oversikt over hvilke typer økonomisk kriminalitet som er aktuelle å behandle i en slik utredning. Oversikten er ikke ment å være uttømmende. Noen kriminalitetsformer er ikke spesielle for spillmarkedet – de er generelt kjente former for økonomisk kriminalitet. Eksempler på dette er her omtalt som underslag, økonomisk utroskap og korrupsjon.

7.1.1 Hvitvasking

Hvitvasking vil si å sikre utbytte fra en straffbar handling. For at utbyttet skal kunne brukes av gjerningspersonene, må det integreres i den lovlige økonomien. Formålet med hvitvasking er derfor å få det til å se ut som om utbyttet er skaffet på lovlig måte. Utbytte fra straffbar handling kan for eksempel være penger generert fra organisert kriminalitet, fra narkotikahandel, menneskesmugling, våpensmugling, ransutbytte, penger fra underslag, skatteunndragelse, bedrageri, misbruk av selskapsformer, innsidehandel eller korrupsjon.

Motivet bak mange kriminelle handlinger er å skape profitt for den eller de personene som

⁵⁸ www.okokrim.no

står bak handlingen. Når kriminalitet genererer stort utbytte, må gjerningspersonene finne en måte å kontrollere midlene på uten å tiltrekke seg eller den straffbare handlingen oppmerksomhet. Hvitvaskingen er derfor avgjørende for å kunne nyte fordelene av utbyttet uten å vekke mistanke. Dette skjer ved å tilslore hvor midlene kommer fra, endre form eller flytte utbyttet til et sted hvor det er mindre sannsynlig at det tiltrekker seg oppmerksomhet.

Strafferettslig reguleres hvitvasking av straffeloven § 317. Hvitvasking inkluderer både det å skaffe seg selv eller andre del i utbyttet av en straffbar handling, samt bistand for å sikre utbytte for andre.

Hvitvaskingsloven er sentral i arbeidet med å avdekke og motarbeide hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger og finansiering av terror. Loven innebærer en rekke forpliktelser som de rapporteringspliktige er pålagt å etterleve. Dette gjelder blant annet

- identitetskontroll
- registrering og oppbevaring av opplysninger
- undersøkelses- og rapporteringsplikt
- Interne kontroll- og kommunikasjonsrutiner

I tillegg til loven er det gitt utdypende regler i hvitvaskingsforskriften.

Det norske regelverket bygger på det tredje hvitvaskingsdirektivet og Financial Action Task Force (FATF)⁵⁹ anbefalinger. I 2012 utarbeidet FATF nye anbefalinger som danner grunnlag for det fjerde hvitvaskingsdirektiv.

Per i dag er ikke spillvirksomheten i Norge omfattet av hvitvaskingsloven, og er ikke rapporteringsansvarlige etter hvitvaskingsloven § 4, 1. ledd. Departementet har ikke brukt sin hjemmel til å fastsette regler som gjør at loven skal gjelde på foretak som driver spillvirksomhet, jfr. hvitvaskingsloven § 4, 5. ledd.

I januar 2015 ble det nedsatt et hvitvaskingslovsutvalg som skal oppdatere regelverket i tråd med internasjonale standarder (FATFs anbefalinger fra 2012). Utvalget skal også forberede nytt EØS-regelverk på området. I løpet av våren 2015 vil EU trolig vedta et nytt hvitvaskingsregelverk som blant annet bygger på disse standardene.

I dette regelverket er spillesektoren omfattet som rapporteringspliktige, likevel med en adgang til å la deler av spillvirksomheten holdes utenfor etter en egen risikovurdering som må forelegges EU. I denne rapporten legger vi inn som en forutsetning, at de spillformene som er aktuelle for et eventuelt lisenssystem, vil omfattes av nytt hvitvaskingsregelverk.

I Danmark dekker hvitvaskingsregelverket både landbaserte kasinoer og onlinekasinoer. Det er utarbeidet en veiledning til bruk for lisenshavere innenfor dette området. Veiledningen er

⁵⁹ Financial Action Task Force (FATF) er et uavhengig internasjonalt organ, som utvikler og fremmer metoder for beskyttelse av det globale finansielle system mot hvitvasking av penger og finansiering av terrorisme. FATF-anbefalingene er anerkjent som den globale standarden for bekjempelse av hvitvasking av penger og bekjempelse av finansiering av terrorisme

tilgjengelig på <https://spillemyndigheden.dk/hvidvask>. I 2014 rapporterte lisenshaverne 243 saker til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og Internasjonal Kriminalitet (SØIK).

Spillemyndigheden har for første gang politianmeldt en lisenshaver for overtredelse av hvitvaskingsregelverket. Selskapet ble blant annet anmeldt for ikke å ha vært tilstrekkelig oppmerksom på en kunde og vedkommende sine transaksjoner i millionklassen. Saken ventes å bli avgjort i 2015.

I Danmark ser vi videre at uregistrert spill hos forhandlere gjør hvitvasking mulig, spesielt på oddsspill. Myndighetene ser i disse dager på om det er mulig å innføre krav om registrert spill slik Norge har gjort.

FATF har utarbeidet to veiledninger som retter seg mot selskaper som har kasinolisens. De finnes på hjemmesiden til FATF: www.fatf-gafi.org.

- «Risk-Based Approach Guidance for casinos»
Denne beskriver hvordan online og landbaserte kasinotilbydere kan bruke en risikobasert metode til å vurdere spillere m.m., for å forebygge og forhindre hvitvasking av penger og finansiering av terrorisme.
- «Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector»

Denne identifiserer utsatte områder hos landbaserte kasinotilbydere, hvor det særlig er risiko for hvitvasking av penger og finansiering av terrorisme.

7.1.2 Økonomisk utroskap

Økonomisk utroskap er ofte benyttet kriminalitetsform innenfor økonomisk kriminalitet. Bestemmelsen har nær sammenheng med bedrageri, underslag og korrupsjon.

Kjerneområdet for bestemmelsen er å ramme misbruk av tillitsforhold/krenkelser av lojalitetsplikt («mandatsvik»). Eksempel på overtredelse av bestemmelsen er at daglig leder taper selskapet for midler.

Økonomisk utroskap er hjemlet i straffeloven § 275. Grovt økonomisk utroskap er hjemlet i straffeloven § 276. Bestemmelsene er plassert i lovens kapittel 26, bedrageri, utroskap og korrupsjon.

For overtredelse av bestemmelsen er det et krav at gjerningsmannen «styrer eller har tilsyn med» andres saker. Det er ikke et krav om permanent stilling, men den må ha en viss selvstendig karakter. Handlingen må være rettsstridig. Skyldkravet etter bestemmelsen er forsett og vinnings hensikt/skadehensikt. Strafferammen for økonomisk utroskap er 3 år. For grov økonomisk utroskap etter § 276 er strafferammen 6 år.

Den straffbare handling er etter bestemmelsen delt i to alternativer. Det ene er å forsømme den andres saker. Det andre alternativet er å handle mot en annens tarv. Her vil det ofte være tale om lojalitetsplikt.

Så vel i teori som i praksis er det lagt til grunn at du kan være utro mot et aksjeselskap selv om du selv eier alle aksjene. Dette omtales som å være utro mot seg selv.

Vi må også legge til grunn at økonomisk utroskap kan få betydning for spillerne. Særlig kan dette tenkes i de tilfeller der det begås økonomisk utroskap som tapper selskapet for midler, og som gjør til at spillselskapet ikke har midler til å betale ut gevinster til spillere.

7.1.3 Underslag

Kjerneområdet for bestemmelsen er å ramme misbruk av tillitsforhold. Eksempel på overtredelse av bestemmelsen er at en ansatt tar midler fra selskapet og fører disse over til egne formål. Et annet eksempel kan være at den som har disposisjonsfullmakt til selskapets bankkonto urettmessig overfører til sin egen bankkonto.

Underslag er hjemlet i straffeloven § 255. Grovt underslag er hjemlet i straffeloven § 256. Bestemmelsene er plassert i lovens kapittel 24, underslag, tjuveri og ulovlig bruk.

For overtredelse av bestemmelsen er det et krav at gjerningsmannen «tilegner seg en løsørejenstand som han besitter, men som helt eller delvis tilhører en annen», eller at han «rettsstridig forføyer over penger han har innfordret for en annen eller som på annen måte er betrodd ham».

Handlingen må være rettsstridig. Skyldkravet etter bestemmelsen er forsett og vinnings hensikt. Strafferammen for underslag er 3 år. For grovt underslag etter § 256 er strafferammen 6 år.

Den straffbare handlingen er etter underslagsbestemmelsen delt i to alternativer. Det ene er å tilegne seg gjenstander som tilhører en annen. Det andre er å forføye over penger som han har innfordret for en annen, eller som er betrodd ham. Det siste alternativet er et supplement som tar sikte på å fange opp visse tilfeller som ellers av formelle grunner ville falle utenfor underslagsbegrepet, eller det er tvilsomt om første alternativ kan brukes. Det andre alternativet gjelder bare penger.

Vi må også legge til grunn at underslag kan få betydning for spillerne. Særlig gjelder det i tilfeller der slike underslag gjør at spillselskapet ikke har midler til å betale ut gevinster til spillere.

7.1.4 Korrupsjon

Kjerneområdet for denne bestemmelsen er å ramme misbruk av tillitsposisjoner og utnytte disse som middel for å oppnå personlige fordeler.

Korrupsjon er hjemlet i straffeloven § 276 bokstav a. Grov korrupsjon er hjemlet i straffeloven § 276 bokstav b. Bestemmelsene er plassert i lovens kapittel 26, bedrageri, utroskap og korrupsjon.

Gjerningsbeskrivelsen for korrupsjon omfatter å kreve, motta, eller akseptere tilbud om en utilbørlig fordel i stilling, verv eller oppdrag. Også krav, mottak eller aksept av tilbud om utilbørlig fordel på vegne av noen andre, er omfattet. Tilsvarende omfattes også å gi eller tilby noen en utilbørlig fordel i stilling, verv eller oppdrag. Det er nok å framsette tilbudet. Det er ikke nødvendig at det faktisk overføres noe – det er likevel straffbar korrupsjon.

Korrupsjonsbestemmelsen skiller mellom passiv korrupsjon, jf. § 276 a bokstav a, hvor

gjerningsmannen mottar fordelene, og aktiv korrupsjon, jf. § 276 a bokstav b, hvor gjerningsmannen gir fordelene.

Skyldkravet etter bestemmelsen er forsett. Strafferammen for korrupsjon er 3 år. For grov korrupsjon er strafferammen 10 år.

7.1.5 Kampfiksing

Kampfiksing kan defineres som manipulering av en idrettskonkurranse, hvor involverte aktører som utøvere, trenere, ledere, dommere etc., for økonomisk vinning for seg selv eller andre, søker å påvirke resultatet av konkurransen eller enkelthendelser underveis i konkurransen.

Formålet er som regel å tjene penger på et fikset utfall ved å plassere veddemål hos et spillerskap. Det kan imidlertid også være tilfeller hvor lag eller utøver betaler en motstander for å fikse en konkurranse, for selv å oppnå et ønsket resultat.

Kampfiksing kan grovt sett deles i tre former:

- Match-fixing: Tradisjonell fiksing av sluttresultatet ved at et lag eller en utøver taper mot betaling.
- Spot-fixing: Manipulering av enkelthendelser underveis i konkurransen, for eksempel første corner, som ikke behøver å ha direkte betydning for sluttresultatet.
- Point-shaving: Manipulering av sluttresultatet, men ikke kamputfallet ved at spillere får betalt for at laget ikke skal slå motstanderlaget med mer enn for eksempel et bestemt antall mål.

I Norges første kampfiksingssak falt det dom i tingretten den 29. april 2015. Retten fant det bevist at tre fotballspillere hadde akseptert et tilbud om å tape fotballkamper med vilje mot betaling (simpler korrupsjon). På denne måten lurte de Norsk Tipping til å motta spill på kamper som medførte tap eller fare for tap for Norsk Tipping (grovt bedrageri). Straffene lå mellom seks og åtte måneder, og deler av straffene (90 dager) ble gjort betinget.

I tillegg ble personen som tok initiativ til kampfiksen dømt til fengselsstraff på ett år og seks måneder, og av dette ble 90 dager gjort betinget. Han ble funnet skyldig i å ha betalt fotballspillerne for å påvirke resultatet (grov korrupsjon) og for å ha (som fotballspillerne) lurt Norsk Tipping til motta spill på disse kampene (grovt bedrageri).

Alle de domfelte anket dommen.

Etterforskningen av større kampfiksingssaker i Europa har vist at det ofte er kriminelle nettverk som står bak fiksing av kamper. Koblingen mellom idrett og spillvirksomhet har gjort idretten interessant for kriminelle.

Det finnes ikke egne spesialbestemmelser i norsk rett som regulerer denne typen kriminalitet, men de ulike kampfiksings-handlinger blir dekket av straffelovens bestemmelser om bedrageri, korrupsjon og økonomisk utroskap. Samtlige straffebud som er nevnt her rammer også medvirkning til kampfiksing.

Kampfiksing er i hovedsak økonomisk motivert, og gevinsten realiseres som regel gjennom spilleaktivitet på oddspill.

Markedsovervåking er blant de viktigste virkemidlene som spillselskapene benytter i arbeidet motampfiksing. Basert på overvåking av mottatte spill, kan selskapene justere oddsen eller stenge for spill slik at gevinsten ved eventuellampfiksing minimeres.

Spillselskapene kan ved valg av spillobjekter ta hensyn til risikovurdering av de ulike spillobjektene. De vil også ha mulighet til å la denne risikovurderingen styre hvor stor omsetning som tillates.

7.1.6 Avledet kriminalitet

Dersom innføringen av et nytt lisenssystem medfører risiko for økt spilleavhengighet, vil dette igjen øke risikoen for økonomisk kriminalitet. Særlig tenker vi her på økonomisk kriminalitet i form av underslag og økonomisk utroskap.

Ser vi på kriminalitet begått som følge av spilleavhengighet, og dommer i slike saker, ser vi at disse kriminalitetsformene er overrepresentert. Ofte har straffesaker vist at de spilleavhengige hadde behov for penger som de ikke hadde reelle muligheter til å skaffe seg på lovlig vis.

7.2 Konsekvenser av ulik regulering av spillsektoren sett opp mot bekjempelse av økonomisk kriminalitet

I forrige kapittel ga vi en beskrivelse av de viktigste typene av økonomisk kriminalitet i pengespillsektoren. I dette kapittelet vil vi belyse hvordan ulik regulering av spillsektoren, monopol eller lisensordning, kan påvirke risikoen for økonomisk kriminalitet, og beskrive tiltak som kan bidra til å redusere denne risikoen.

Vi vil først se på hvordan antallet spillaktører, kan påvirke omfanget av økonomisk kriminalitet (se under pkt. 7.2.1). Vi vil deretter se på hvilken betydning det har at dagens monopolselskap, Norsk Tipping, er heleid av staten (se pkt. 7.2.2). Til slutt vil vi se på om det har noen betydning for økonomisk kriminalitet i spillesektoren at aktørene i et lisenssystem er utenlandske selskaper (se pkt. 7.3.3).

Vi vil under de enkelte punkt foreslå tiltak som kan bidra til å forebygge, avdekke og reagere mot økonomisk kriminalitet.

7.2.1 En pengespilloperatør vs. flere

7.2.1.1 Spillselskapenes egen kamp mot økonomisk kriminalitet

Spillselskaper kan være attraktive mål for ulike typer økonomisk kriminalitet. Dette krever at selskapene bygger opp gode systemer for både å forebygge, avdekke og reagere mot denne typen aktivitet. Slike internkontrollsystemer er kostbare, og krever en profesjonell organisasjon som har fokus på slikt arbeid i alle ledd.

Norsk Tipping er en stor aktør, og har både kompetanse og økonomisk ryggrad til å gi dette arbeidet høy prioritet. Selskapet bygger sine spillprodukter slik at de kan hindre økonomisk kriminalitet. Dessuten finnes systemer som avdekker denne typen kriminalitet, og som kan

sikre gode bevis. Krav om registrert spill for alle Norsk Tippings spill, bortsett fra Flax, er et eksempel på dette. Innføring av registrert spill har krevd store investeringer for selskapet, men har også vist seg å være et svært effektivt middel for å redusere risikoen for økonomisk kriminalitet. Vi vet for eksempel at i kampfiksingssaken, der dom falt i tingretten i april i år, bidrog Norsk Tipping med data til politiet om spilleaktiviteten.

Videre reduserer registrert spill risikoen for at spillselskapet blir brukt til å hvitvaske penger. Vi ser f.eks. i Danmark at det er en økende bekymring for at kriminelle hvitvasker penger ved å spille uregistrert. Der er det i dag mulig å spille uregistrert hos kommisjonærer for inntil 10 000 DKK, og myndighetene utreder nå om det skal innføres registrert spill i Danmark.

Dersom det innføres et lisenssystem i Norge antar vi at både store multinasjonale selskaper og mindre selskaper vil ønske å komme inn i det norske spillmarkedet. Slike selskaper vil ha ulike forutsetninger for å kunne bygge opp en organisasjon som legger vekt på bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

Vi vil kunne se at mindre ressurssterke lisenshavere må prioritere kamp mot kriminalitet ut fra egeninteresse. Et eksempel på dette kan være at tiltak mot resultatmanipulering prioriteres høyere enn tiltak mot hvitvasking. Det kan være større risiko for økonomisk tap ved feil fastsetting av odds enn at en spiller hvitvasker midler gjennom sitt kundeforhold. Det blir derfor viktig at det i lovgivning og lisenskrav tydeliggjøres hvilke krav Norge stiller til tiltak for å begrense økonomisk kriminalitet hos spillleselskapene.

7.2.1.2 Tilsynsmyndighetenes oppfølging av spillselskapene

Lotteritilsynets rolle vil påvirkes av en mulig lisensordning. Tilsyn mot flere aktører vil naturlig nok kreve flere tilsynsressurser. Rambøll-rapporten bygger på erfaring fra Danmark, hvor Spillemyndigheden fikk bevilget 16 nye fulltidsstillinger ved innføring av lisensordning i 2012. Dette svarer til en økning i omkostninger på 23%.

Lotteritilsynets tilsynsmetodikk må naturlig nok også tilpasses et lisenssystem. Dette skyldes i hovedsak at antall tilsynsobjekter vil øke, og nytt regelverk må innføres. Vi vil her belyse noen av de problemstillingene en slik omlegging kan få for Lotteritilsynets rolle i arbeidet med å begrense økonomisk kriminalitet hos spillselskapene.

For det første vil en lisensordning kreve at det bygges opp regelverk og lisenskrav som setter tydeligere krav til rammene for lisenshaverne. Myndighetene må gjennom dette rammeverket sikre at alle lisenshavere har tilstrekkelige systemer som både forbygger, avdekker og reagerer mot økonomisk kriminalitet. Utydelig rammeverk kan føre til mange tvister om rekkevidden av forpliktelsene. Slike prosesser mot flere lisenshavere vil være ressurskrevende både for Lotteritilsynet, klageinstansen og rettsvesenet.

Det blir videre viktig med et dynamisk system, hvor lisenskrav kan videreutvikles og endres ved behov. Danmark har allerede oppdatert sitt sertifiseringsprogram. Formålet var å gjøre kravene mer brukervennlige og forutsigbare. Lisenshaverne ble gitt mulighet til å gi sine innspill i en høringsrunde. Dette medførte at lisenskravene nå er oppdelt i de enkelte lisenstyper, slik at den enkelte søker lettere får oversikt over hvilke krav som gjelder for dem. Oppdatert sertifiseringsprogram ble gjort obligatorisk fra 1. januar 2015.

I Danmark er det videre lagt opp til omfattende automatisk rapportering fra lisenshaverne til tilsynsmyndighetene. Slik informasjonsinnhenting blir avgjørende for at tilsynsmyndighetene på bakgrunn av en risiko- og vesentlighetsvurdering, kan innrette sitt tilsyn. Slik standard rapportering vil videre gi tilsynet en god mulighet til å synliggjøre beste praksis knyttet til bekjempelse av økonomisk kriminalitet, som igjen kan danne grunnlag for ytterligere presiseringer av lisenskravene.

Det blir videre viktig at Lotteritilsynet har vide og entydige fullmakter til å innhente ytterligere opplysninger fra lisenshaverne - utover det som gis i den automatiske rapporteringen. Vi må i størst mulig utstrekning unngå prosesser mot de ulike lisenshaverne knyttet til hvilke type opplysninger Lotteritilsynet trenger for å forebygge, avdekke og reagere mot økonomisk kriminalitet hos lisenshaverne.

I et lisenssystem kan det også bli et større behov for å formidle omfanget av regelverk og lisenskrav. Et eksempel fra Danmark er Spillemyndighedens veiledning til lisenshaverne om tiltak mot hvitvasking. På denne måten sikrer myndighetene at alle lisenshaverne gis samme informasjon.

Det er vanskelig å trekke noen absolutte konklusjoner om et monopolselskap som Norsk Tipping kan bekjempe økonomisk kriminalitet bedre enn flere selskaper som har lisens. Det avgjørende er hvordan lisenskravene settes opp, og om myndighetene klarer å følge disse opp med ny tilsynsmetodikk. I tillegg må lisenskravene samlet settes på et nivå som gjør det forretningsmessig lønnsomt å søke lisens.

Tiltak:

1. Entydig regelverk som beskriver hvilke krav som stilles til lisenshavernes bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Dette gjelder spesielt de områder hvor spillselskapene ikke har stor egeninteresse av bekjempelse, eks. hvitvasking.
2. Sikre at erfaringer fra andre land blir tatt hensyn til i lisenskravene. Lisenskrav bør videre ha løpende oppdateringer for å sikre at disse er optimale og forholdsmessige.
3. Automatisk levering av opplysninger fra lisenshavere til tilsynsmyndighet etter modell fra Danmark.
4. Vid adgang for Lotteritilsynet til å innhente nødvendige opplysninger fra lisenshaverne - både fast rapportering og etter behov

7.2.2 Betydningen av at Norsk Tipping er heleid av staten

Når vi skal se på hvilke konsekvenser innføring av et lisenssystem kan få for økonomisk kriminalitet, blir det viktig å synliggjøre hvilken betydning det har at dagens monopolselskap er heleid av staten. Vi vil i dette avsnittet belyse hvilken verdi et slikt eierskap har med tanke på å hindre økonomisk kriminalitet.

Ved innføring av et lisenssystem vil store deler av markedet bestå av private lisenshavere. Det er likevel rimelig å anta at Norsk Tipping vil beholde en stor markedsandel i det lisensierte markedet, og at staten vil ha en eierstyring med selskapet. Vi må regne med at Norsk Tipping vil skille ut et eget selskap som vil få ansvar for de spillformene som omfattes av et lisensregime. Tilsvarende er gjort i Danmark, hvor Danske Licensspil ble opprettet. Hvor sterk eierstyringen vil bli, avgjøres av hvordan staten velger å forvalte dette eierskapet.

Før vi går inn på verdien av statlig eierskap, er det formålstjenlig å poengtere at statens eierskap i Norsk Tipping skal sikre at *«pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill, samtidig som det legges til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til formål som nevnt i § 10»* jfr. pengespilloven §1. Et hovedmål med eierskapet er da blant annet å bekjempe økonomisk kriminalitet («negative konsekvenser av pengespill»). Strategiske valg og innovasjon i selskapet vil derfor styres etter dette, og ikke rene forretningsmessige mål for å maksimere overskuddet.

I dagens system har Kulturdepartementet styringsmuligheter over Norsk Tipping som vanskelig kan erstattes i et lisenssystem. I tillegg til det som kan reguleres i lov, forskrift, retningslinjer og instruks, vil staten kunne påvirke spillpolitikken gjennom

- valg av styre i selskapet
- vedtekter, instruks, pålegg og retningslinjer gjennom generalforsamling
- særskilt styringsadgang gjennom brev, kontaktmøter, og mulighet for løpende kontroll av styreprotokoller og anmodning om redegjørelser
- instruks i disposisjoner for å sikre balanse mellom forretningsmessige og lovfestede samfunnsoppgaver
- fastsettelse av spilleregler.

Verdien av disse styringsmulighetene som nødvendige virkemiddel for å redusere negative konsekvenser ved spillvirksomhet, ble omtalt i Høyesteretts avgjørelse i den såkalte Automatsaken (Rt. 2007 s. 1003). Vi viser her til EFTA-domstolens avgjørelse (E-1/06) som uttaler (s. 51);

In the Court's view, it is reasonable to assume that a monopoly operator in the field of gaming machines subject to effective control by the competent public authorities will tend to accommodate legitimate concerns of fighting gambling addiction better than a commercial operator or organizations whose humanitarian or socially beneficial activities partly rely on revenues from gaming machines. Furthermore, it is plausible to assume that in principle the State can more easily control and direct a wholly State-owned operator than private operators. Through its ownership role, the State has additional ways of influencing the behavior of the operator besides public law regulations and surveillance. In fact, the effectiveness of public control and enforcement of a genuinely restrictive approach to machine gaming are the focal point of the proportionality assessment in this case

Også i Oslo tingretts dom av 3. oktober 2008 (TOSLO-2004-91873, den såkalte Ladbrokes-saken) ble det fokusert på kontrollmulighetene over den offentlige enerettsaktøren

“I tillegg til at de norske enerettsaktørene i mindre grad har økonomiske incentiver enn private aktører vil ha, er enerettsaktørene undergitt kontrollordninger. De statlige myndigheter kan øve kontroll av enerettsaktørene gjennom reguleringsbeføyelser og eierbeføyelser. Også Lotteritilsynet har kontrollbeføyelser. Retten bygger videre på det utøves faktisk kontroll. De statlige myndigheter utøver kontroll av enerettsaktørene gjennom reguleringsbeføyelser og eierbeføyelser, og Lotteritilsynet utøver kontroll. I tillegg utøver enerettsaktørene egenkontroll. Sett i sammenheng med at de norske enerettsaktørene har mindre økonomisk incentiv enn andre, private aktører vil ha, gir dette bedre grunnlag for kontroll. Retten finner etter den samlede bevisførsel godtgjort at det utøves en faktisk og effektiv kontroll.

Vi kan dermed slå fast at myndighetenes styringsrett i et monopolselskap som Norsk Tipping, gir bedre kontroll med bekjempelse av økonomisk kriminalitet enn hva som er mulig i et lisenssystem. Dette må likevel vurderes på bakgrunn av størrelsen på det ulovlige markedet hvor myndighetene ikke har kontrollmyndighet. Vi må altså spørre om vi får bedre kontroll med det totale spillemarkedet ved å innføre en lisensordning. Her vil det være snakk om å gi fra seg kontrollmyndighet overfor Norsk Tipping mot å få kontroll med større deler av markedet.

7.2.3 Hvordan vil utenlandske spilloperatører påvirke kampen mot økonomisk kriminalitet?

Erfaringer fra Danmark viser at de aller fleste selskapene som søkte om lisens i det danske markedet, allerede var etablerte operatører registrert utenfor Danmark. Vi må forutsette at det samme vil være tilfelle ved innføring av en slik modell i det norske markedet.

Mange pengespillselskap har et annet arbeidsspråk enn norsk. Klar og tydelig kommunikasjon er viktig for å sikre en tett og god oppfølging av lisenshaverne. Norske myndigheter må sikre gode språkkunnskaper, både hos de som skal fastsette reguleringen og hos tilsynsmyndigheten. Vi må videre være tydelige overfor lisenshaverne om hvilke krav som stilles til språk i informasjon og kommunikasjon med spillere og myndigheter.

Det er viktig at norske myndigheter sikrer god og direkte kontakt med de personene som i spillselskapene har ansvar for å bekjempe økonomisk kriminalitet. Det blir derfor også viktig at det ikke bare stilles krav til en kontaktperson per spillselskap, men at det i lisenskravene tydelig beskrives hvordan spillselskapet skal organisere sin kamp mot ulike typer kriminalitet, og hvem som er ansvarlig.

Selskaper som er registrert i et annet land, har ikke nødvendigvis like god kjennskap til det norske regelverket, f.eks. på områder som personvern, hvitvasking eller annet relevant regelverk. For å hindre prosesser om forståelsen er det svært viktig at krav etter sentralt norsk regelverk blir tydeliggjort i lisenskravene. På denne måten forplikter selskapet seg til et lisensmarked som er ulikt regulert i selskapets hjemland og Norge uten at det fører til konflikter.

Det er rimelig å anta at vi ved en lisensiering vil få søknader fra operatører som allerede i dag har betydelig omsetning fra norske spillere. Mange av selskapene har da bevisst omgått betalingsformidlingsforbudet som er innført i Norge. De har også valgt å markedsføre seg mot norske spillere på Internett og gjennom tv-kanaler som sender fra utlandet, selv om dette er i

strid med norske pengespillover. Det at selskapene bevisst omgår det eksisterende norske lovverket, viser klart at lovverket må være tydelig på hvilke sanksjonsmuligheter som finnes for ulike overtredelser av vilkårene i lisensen.

Det at flere lisenshavere fysisk ikke er til stede i markedet der de tilbyr sine spill, vil gi ekstra utfordringer med tilsyn og kontroll. Det må i vilkårene for lisensen sikres at Lotteritilsynet og andre myndigheter har tilgang til all nødvendig informasjon, og at denne kan innhentes på en hensiktsmessig måte.

Tiltak:

1. Myndighetene må gi tydelige føringer på hvordan dialogen med lisenshaverne skal være.
2. Mest mulig automatisk rapportering (krav i lisensvilkårene) styrt inn mot felles database.
3. Lisenshaverne må gjøre tilgjengelig alle rutiner og prosedyrer for myndighetene, og sikre at disse blir løpende oppdatert.
4. Søke tett samarbeid med andre lands myndigheter/tilsyn.
5. Økt bruk av ressurser hos myndighetene til å formidle regelverket til lisenshavere og spillere

7.3 Oppsummering kriminalpolitiske konsekvenser

Lotteritilsynet mener verdien av å få regulert en større del av pengespillmarkedet gjennom en lisensiering, veier opp for utfordringer som et lisensmarked byr på. Vår konklusjon er at et lisensiert pengespillmarked i Norge derfor vil ha minimal effekt på omfanget av økonomisk kriminalitet.

De kriminalpolitiske konsekvensene ved innføring av et lisensiert pengespillmarked vil likevel være avhengig av hvordan vi sikrer et godt tilsyn med lisenshaverne. I tillegg er konsekvensene nær knyttet til hvordan et lisensiert marked reguleres i lisenskrav og lovverk.

Utfordringene med flere lisenshavere, der mange opererer fra utlandet, kan løses med et sterkt tilsyn og god regulering tilpasset det nye markedet.

8. Konklusjoner

Utredningen viser at dagens enerettsmodell vil samlet sett gi færre negative sosial- og kriminalpolitiske konsekvenser enn et lisensiert marked som ikke har krav om gjennomgripende ansvarlighetsverktøy på tvers av operatører.

Utredningen viser at enerettsmodellen vil være det beste alternativet dersom norske myndigheter lykkes i å stenge uregulerte operatører ute.

Dersom norske myndigheter ikke lykkes med dette vil en norsk lisensmodell gi myndighetene kontroll med operatørene som står bak pengespilltilbudet til et betydelig flertall av spillerne, mot om lag halvparten i dag. Forutsatt at det lisensierte markedet inneholder gjennomgripende ansvarlighetstiltak, kan et lisenssystem være bedre enn enerettsmodellen.

Lotteritilsynets utredning viser at hvilken reguleringsmodell som blir valgt ikke vil påvirke risikoen for negative kriminalpolitiske konsekvenser i nevneverdig grad.

Verdien av å få en større del av markedet underlagt norsk regulering kan veie opp for noen av de andre utfordringene som en lisensieringsmodell kan medføre. Det viktigste er at kravene til aktørene blir tydelig definert og at det er satt av nok ressurser til å føre tilsyn med aktørene.

Utredningen viser at under en lisensieringsmodell vil norske myndigheter få kontroll med de operatørene som tilbyr spillene som et betydelig flertall av spillerne i dette segmentet spiller.

Likevel vil innføringen av et velregulert lisensregime som beskrevet av Rambøll i scenario 2A og 2B, føre til større negative sosialpolitiske konsekvenser enn vi har i dagens enerettsmodell.

Lotteritilsynet har pekt på at markedsføringen for uregulerte pengespill i Norge vil bli redusert ved en videreføring av dagens enerettsmodell dersom myndighetene lykkes i å gjennomføre pågående prosesser for å begrense markedsføringen fra de ulovlige aktørene. Lotteritilsynet har også nevnt andre muligheter for å stenge regulerte operatørers mulighet for å tilby spill til Norge.

Dersom norske myndigheter lykkes med å redusere størrelsen av det uregulerte markedet, vil enerettsmodellen være det klart beste alternativet.

Dersom norske myndigheter ikke lykkes med å begrense det uregulerte markedet, kan det være et bedre alternativ å sikre en større del av spillerne gjennom en lisensmodell, med norsk regulering, tilsyn og kontroll.

Reguleringen av et eventuelt norsk lisensiert pengespillmarked må stille krav om obligatorisk bruk av gjennomgripende ansvarlighetsverktøy for å hindre at det lisensierte markedet medfører flere negative sosialpolitiske konsekvenser.

Det må være obligatorisk å bruke grenseverktøy, og et av de viktigste tiltakene i et lisensiert marked må være at grensene og restriksjonene som spilleren setter skal gjelde på tvers av alle spilloperatørene. Dette øker effekten av grensen en spiller har satt. I dag kan spilleren lett fortsette å spille hos andre spillselskaper når grensen er nådd hos Norsk Tipping.

Videre må reguleringen sette et maksimalt tak på hvor mye en spiller kan tape i løpet av en periode. Dette er et viktig tiltak som vil hindre spilleren og spillerens familie å komme i en situasjon der det har skjedd en uopprettelig skade. Krav om maksimale tapsgrenser, som er felles for alle spilloperatørene, vil gi bedre beskyttelse til spilleren i et lisensregime enn med dagens monopol.

Et annet viktig tiltak er kravet om monitorering og tilbakemelding på egen spilleadferd. For spillere som mottar informasjon gjennom monitoreringsverktøy, eller fra spillselskap, og som spiller hos flere operatører, kan informasjonen bli uoversiktlig og kanskje også misvisende dersom data mottas fra flere operatører uten samordning.

Myndighetene må sette strenge krav til markedsføringen. Med forutsetning om at det ikke vil være tillatt å tilby bonuser til spillerne, vil aggressiviteten i markedsføringen gå ned sammenlignet med det vi ser på tv-reklamer for ulovlige spilloperatører i Norge i dag. Dette vil føre til at mye av den markedsføringen vi ser i dag vil endre preg. Likevel tror vi at norske spillere vil bli utsatt for mer markedsføring, siden flere selskaper vil kunne markedsføre seg i flere kanaler. Pengespillavhengighet er en psykiatrisk diagnose på linje med annen avhengighet. Konsekvensene for en spilleavhengig og familien hans er i mange tilfeller like alvorlige. I det norske samfunnet er det i dag forbudt å markedsføre ellers lovlig varer som alkohol og tobakk. Et regulert pengespillmarked bør ha regler for hva og hvor mye det er lov til å markedsføre pengespill.

Helsedirektoratet har også pekt på behov ved en eventuell lisensiering. Det vil bli behov for behandling, kompetanse, forskning og lavterskel behandlings- og hjelpetilbud. Helsedirektoratet har videre pekt på behovet for samarbeid mellom ulike myndigheter og frivillige organisasjoner som arbeider med spilleavhengighet, samt at det er viktig å involvere spillere og pårørende i utformingen av en ansvarlig pengespillpolitikk.

For å beskytte ethvert regulert marked kan myndighetene innføre tiltak som blokkering, betalingsformidlingsforbud, tredjepersons ekskludering og stans av markedsføring fra ulovlige aktører.

I vurderingen av hva som er den beste løsningen for norske myndigheter er svarene på følgende spørsmål viktig:

- Hvor effektivt har vi klart å begrense det uregulerte markedet?
- Hvordan klarer vi å stanse ulovlig markedsføring?
- Hvor stor del av det uregulerte markedet vil vi klare å flytte over til et regulert marked?

Vedlegg:

Lotteri- og stiftelsestilsynet

Postboks 800
6805 FØRDE

Deres ref.:

Vår ref.:

Saksbehandler:

Dato:

15/3027-2

Stian Haugen

25.03.2015

Bidrag til utredning om sosialpolitiske konsekvenser ved mulig lisensordning for pengespill

Det vises til forespørsel fra Lotteritilsynet av 11. februar 2015 om bidrag til en utredning om sosialpolitiske konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill. Helsedirektoratet gir med dette innspill vedrørende behandling av spilleavhengige, familieperspektivet og andre forhold direktoratet mener bør inngå i utredningen. Direktoratet kommer i tillegg med noen konkrete forslag til tiltak som kan motvirke negative konsekvenser.

1. Behandling av spilleavhengige

1.1 Tilbud og kapasitet i Norge

De regionale helseforetakene (RHF) skal sørge for at det finnes behandlingstilbud for spilleavhengige. Behandlingen gis både av offentlige aktører og av private aktører som har avtale med RHF. Nettstedet www.frittsykehusvalg.no gir oversikt over behandlingssteder, behandlingstilbud og ventetider i spesialisthelsetjenesten. Fritt sykehusvalg innebærer at en pasient som blir henvist til vurdering, undersøkelse eller behandling i spesialisthelsetjenesten har rett til å velge sykehus eller behandlingssted. Denne retten gjelder også for behandling av spilleavhengighet. Både pengespillavhengighet og problematisk bruk av dataspill gir rett til helsehjelp etter pasient- og brukerrettighetsloven §§ 2-1a og 2-1b.

Oversikten på Fritt sykehusvalg viser at til sammen 45 institusjoner tilbyr behandling for spilleavhengighet. Helse Sør-Øst RHF står for over halvparten av tilbudene om behandling (se tabell 1).

Tabell 1. Institusjoner som tilbyr behandling for spilleavhengighet i de regionale helseforetakene. Oppdaterte tall 24. mars. 2015.

	Antall behandlingssteder
Helse Sør-Øst RHF	26
Helse Vest RHF	8
Helse Midt-Norge RHF	6
Helse Nord RHF	5

I hovedsak er det poliklinikker og institusjoner innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling i spesialisthelsetjenesten som gir et behandlingstilbud. Det gis også tilbud ved noen psykiatriske poliklinikker. Henvisning skjer i hovedsak via fastlege eller NAV.

En kartlegging utført i forbindelse med arbeidet med eksisterende handlingsplan mot spillproblemer viste at behandlingstilbudet til spilleavhengige er ulikt organisert i de forskjellige helseforetakene.¹ Gjennom denne kartleggingen så det også ut til at det var stor forskjell på tilgangen på behandlingssteder. Gjennomgående hadde også behandlingsstedene som var lokalisert utenfor de store byene liten pasienttilgang. Flere av stedene som sto oppført på Fritt sykehusvalg informerte også om at de ikke hadde noe tilbud til spilleavhengige.

Med bakgrunn i at det eksisterer store geografiske forskjeller i behandlingstilbudet til spilleavhengige, kan det være grunn til å stille spørsmål ved kvaliteten på behandlingen ved behandlingssteder med lav tilgang på pasienter. Det er også slik at pengespillmarkedet er i rask utvikling. Det er derfor viktig at behandlingsstedene er oppdatert på hva som foregår i markedet, og at de er klar over hvordan introduksjonen av nye spill kan påvirke aktuelle behandlingsformer. For å opprettholde eller øke kompetansen bør det vurderes om det er mer hensiktsmessig å opprette færre behandlingssteder med større pasientgrunnlag. Dette vil også medføre at behandlingstilbudene blir mer oversiktlige for spillerne, pårørende og hjelpeapparatet for øvrig. Ved å redusere antall behandlingssteder vil det også være lettere å opprette nasjonale nettverk for å spre aktuell forskning og faglig oppdatering.

Dette viser at det er behov for en gjennomgang av dagens behandlingstilbud for spilleavhengige, både for voksne og barn og unge, og for både pengespill og dataspill. Det er også behov for forskning på den behandlingen som tilbys. Gjennom den eksisterende handlingsplanen (2013-2015) har Helsedirektoratet i oppgave å gjennomføre en kartlegging av behandlingsmetoder og behandlingssteder mot spillproblemer. Dette arbeidet fullføres 2015/2016, og vil kunne gi en mer presis og bedre oversikt over behandlingssituasjonen for spilleavhengige i Norge.

For å få behandling for spilleavhengighet i spesialisthelsetjenesten må man som vist ovenfor bli henvist fra for eksempel fastlege eller NAV. Det finnes imidlertid også behandlingstilbud hvor det ikke er behov for henvisning. Et eksempel på dette er Sykehuset Innlandet HF, som tilbyr et gratis fjernbasert behandlingstilbud uten behov for henvisning. Kontakten med behandler foregår via en spesialutviklet kryptert kommunikasjonsplattform på internett og over telefon. Behandlingstilbudet er finansiert av Helsedirektoratet med midler fra handlingsplanen mot spillproblemer.

Et annet eksempel er Behandlingsteamet Tepstad & Kvam, som tilbyr gratis lavterskel behandlingstilbud for ungdom mellom 13 og 25 år som har utviklet problemer i forhold til penge- og dataspill. Henvisning er heller ikke her nødvendig.

1.2 Kort hvordan behandling foregår

Pengespillavhengighet defineres som patologisk spillelidenskap med hovedtilstand F63.0 i diagnosesystemet ICD-10:

Lidelsen består i hyppige, gjentatte episoder med spilling som dominerer pasientens liv slik at sosiale, yrkesmessige, materielle og familiemessige forhold skades.

¹ Kartleggingen ble gjennomført av arbeidsgruppen som hadde i oppdrag å utarbeide nytt forslag til handlingsplan. Arbeidsgruppen besto av to representanter fra Lotteritilsynet og en representant fra KoRus-Øst.

Helsedirektoratet har våren 2015 Nasjonal retningslinje for behandling og rehabilitering av rusmiddelproblemer og avhengighet på høring (IS-2219). Retningslinjen har to anbefalinger knyttet til behandling for spilleavhengighet:

- 1) Spilleavhengige bør tilbys behandling på lik linje med personer som er rusmiddelavhengige
- 2) Det anbefales å legge til rette for kognitiv atferdsterapi av spilleavhengige

Anbefalingen om kognitiv atferdsterapi som behandlingsmetode har sin bakgrunn i metastudier som har sett på ulike tilnærminger, herunder psykodynamisk behandling, selvhjelpsprogrammer, og bruk av legemidler og familieterapi (Stea og Hodgins 2011). En norsk studie viste at depressive plager og økt selvmordsrisiko er utbredt blant spilleavhengige (Bu og Skutle 2011). Kognitiv atferdsterapi viser seg å kunne ha en positiv effekt på behandling av angst, depresjon, frekvens av spill og økonomisk tap relatert til pengespill. En Cochrane-undersøkelse fra 2012 (Cowlshaw m.fl. 2012), basert på en systematisk gjennomgang av relevant forskningslitteratur, viste imidlertid at det er usikkert om kognitiv atferdsterapi har effekt på alvorlighetsgrad av spilleavhengighet. Det er her i vesentlig grad snakk om bruk av kognitiv atferdsterapi i poliklinisk behandling.

I tillegg til den kliniske forskningen foreligger det også verdifulle kliniske erfaringer gjennom de senere årene med bruk av manualbasert kognitiv atferdsterapi. Erfaringene med denne behandlingsmetoden er meget gode. Det store flertallet av pasienter som blir henvist for hjelp, og som fullfører behandlingen, synes å ha godt utbytte av behandlingen i form av fravær av eller redusert spilling, bedre kontroll på økonomien, lavere stressnivå og redusert suicidalfare, bedre familiefungering og høyere livskvalitet.

Øvrige behandlingsmetoder for spilleavhengighet har likhetstrekk med for eksempel rusavhengighet. Derfor er også behandling for spilleavhengighet i stor grad lokalisert på institusjoner som tilbyr poliklinisk rusbehandling. Men det er viktig at personellet på institusjoner som tilbyr behandling for spilleavhengighet har spesifikk kunnskap og kompetanse om spill og spilleatferd for å kunne tilby god og forsvarlig behandling.

Sykehuset Innlandet HF tilbyr sammen med Høgskolen i Lillehammer et nasjonalt kompetansehevende opplæringsprogram om pengespillavhengighet og problemskapende bruk av dataspill. Opplæringsprogrammet er finansiert gjennom handlingsplanen. Utdanningstilbudet er i dag hovedsakelig brukt av helse-, sosial- og skolesektoren. Programmet har siden oppstarten i 2007 kurset over 500 personer.

Gjennom handlingsplanen har Helsedirektoratet forvaltet midler til tilskuddsordningen *Hjelpetiltak for personer med problematisk spilleatferd*. Denne ordningen er ment å bidra til kompetanseheving blant helsepersonell som arbeider med spillproblemer, og til videreutvikling og utprøving av hjelpetiltak for personer med problematisk spilleatferd. De siste årene har disse midlene blitt benyttet til en rekke tiltak og prosjekter for å stimulere til utvikling av hjelpetiltak for personer med både penge- og dataspillproblemer. Det er gitt støtte til både statlige og kommunale aktører, og til private organisasjoner og stiftelser.

2. Familieperspektivet

2.1 Tilbud²

Pårørende til spilleavhengige har de samme rettigheter som andre som har rett til behandling innenfor tverrfaglig spesialisert rusbehandling eller psykisk helsevern. Pårørende (familien, en venn eller en annen nærstående person³) vil også påvirkes og merkes av ens problemer. Pårørende er en ressurs og bør møtes som en samarbeidspartner ut fra den rollen de innehar, samtidig som de trenger oppmerksomhet og omtanke fra tjenesteapparatet. Noen pårørende har behov for konkret oppfølging eller egne tjenester.

Involvering av pårørende i behandling og utvikling av tjenestetilbud er viktig både av hensyn til pårørende og til pasientens situasjon. Undersøkelser viser at pårørendeinvolvering både reduserer faren for tilbakefall og fører til færre symptomer. Det bedrer sosial fungering og gir økt opplevelse av mestring og tilfredshet både hos pasient og pårørende. Pårørende har ofte inngående kjennskap til pasientens bakgrunn, ressurser og problemer. De kan bidra med forslag til løsninger og formidle kunnskap om forhold som er lite synlige for tjenesteutøver.

Pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 fjerde ledd gir pasienten rett til å be om at andre får være til stede når helse- og omsorgstjenester ytes. Det skal mye til for at pasientens ønske ikke skal imøtekommes. Hvis pasienten mangler samtykkekompetanse vil pårørende kunne ha selvstendig rett til medvirkning.⁴

Hvis forholdet mellom pasienten og pårørende er vanskelig, bør helse- og omsorgspersonell vurdere om de kan bedre situasjonen. Samtykke til å involvere pårørende bør drøftes jevnlig med pasienten.

Når en person utvikler psykiske helseproblemer, rusavhengighet eller spilleavhengighet vil familiemedlemmer og andre nære pårørende bli involvert i problemutviklingen, og møte ulike utfordringer. Behandling og oppfølging av pasienten bør inneha et familieperspektiv som sikrer god ivaretagelse av hele familien og involvering av pårørende.

Familierettet arbeid bygger på et tillitsfullt og forpliktende samarbeid med pårørende. Pårørende vil inneha ulike roller i forhold til pasienten og til tjenesteapparatet. De kan være en kunnskapskilde for tjenesteapparatet, en omsorgsgiver for pasienten, en del av pasientens nærmiljø, pasientens representant og samtidig ha behov som må ivaretas på en god måte. Pårørende kan ha flere roller samtidig, og hvilke roller den pårørende har, får betydning for hvordan de bør involveres i behandlingen og oppfølgingen av pasienten.

Et godt og tillitsfullt samarbeid mellom tjenesteutøvere og pårørende kan redusere belastningen og den psykiske påkjenningen hos pårørende. Gjennom samarbeidet med pårørende skal tjenesteutøverne se etter muligheter til å hjelpe både pasient og pårørende til et bedre liv. Det bør tas hensyn til pårørendes tidligere erfaringer og kunnskap om pasienten problem, hvordan familien og enkeltmedlemmene takler utfordringene, og hvilke konsekvenser ulike vedtak og valg knyttet til pasienten har for pårørende.

Et eksempel på en behandlingstilstand som har egne behandlingstilbud for pårørende, er Borgestadklinikken sine avdelinger i Skien og Drammen. Et annet eksempel er Blå Kors, som tilbyr egne kurs for pårørende.

² Det som blir beskrevet om familieperspektivet er i stor grad hentet fra IS-2076 Sammen om mestring, veileder i lokalt psykisk helsearbeid og rusarbeid for voksne. Den omtaler ikke spilleavhengighet spesifikt, men spilleavhengighet ses i sammenheng med rusavhengighet og annen type avhengighet både i kommunale helse- og omsorgstjenester og i spesialisthelsetjenesten.

³ Hvem som regnes som pårørende etter pasient- og brukerrettighetsloven følger av lovens § 1-3b.

⁴ Pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 tredje ledd.

Også andre behandlingstilbud, som ikke er organisert under spesialisthelsetjenesten, tilbyr behandling for den spilleavhengige og dennes familie gjennom lavterskeltilbud uten behov for henvisning. Blant annet tilbyr flere tiltak finansiert av handlingsplanen behandling for den spilleavhengige og familien.

Familieperspektivet ivaretas altså gjennom de lovpålagte rettighetene, og flere aktører, både statlige, kommunale og private, tilbyr hjelp for familier. Imidlertid er det fremdeles behov for bedring på området. Selv om det finnes tilbud om familiebehandling, er det ikke gitt at behandlingspersonellet har god nok kunnskap om spill og spillatferd. Det er dermed behov for økt kunnskap og kompetanse på området.

2.2 Konsekvenser av liberalisering

Regjeringen utreder sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill. Hensynet til både de spilleavhengige og deres familier skal vurderes.

Det er naturlig å anta at man kan vente en viss økning i bruk av pengespill som følge av en liberalisering av pengespillmarkedet i Norge. Stadig ny teknologi kombinert med økt markedsføring vil være sterkt medvirkende til at markedet for pengespill vil være i stadig vekst.

Som en følge av dette er det også naturlig å anta at en liberalisering vil få noen konsekvenser, både for spillerne selv og for deres pårørende. Økt eksponering gjennom blant annet markedsføring kan bidra til dette (se kap. 3.2 nedenfor).

Ved en mulig liberalisering må alle elementer ved spillepolitikken være på plass. Det må være en harmoni mellom liberalisering, ansvarlighet, forebygging og behandling. Dette innebærer at ansvarlighetsregimet Norsk Tipping har i dag bør inngå som modell for nye lisensierte spillskaper.

Når det gjelder forebygging har Lotteritilsynet i dag dette ansvaret på pengespillområdet. Det vil ved en mulig liberalisering være viktig å etablere et tett samarbeid mellom Lotteritilsynet og Helsedirektoratet knyttet opp mot forebygging i et folkehelseperspektiv.

De regionale helseforetakene er i dag ansvarlig for å tilby behandling av spilleavhengige, mens Helsedirektoratet gjennom sine retningslinjer og veiledere gir anbefalinger for utredning, behandling og oppfølging. Det vil være behov for økt fokus på spilleavhengighet innenfor spesialisthelsetjenesten i tiden fremover.

3. Andre innspill

3.1 Frivilligheten

Frivillig innsats er viktig i det norske samfunnet. Også for spilleavhengige og deres pårørende er frivillige organisasjoner og støttegrupper viktige. Rambøll-rapporten viser at det norske markedet for pengespill er en stor bidragsyter til samfunnet gjennom inntektene som fordeles til frivilligheten og til statskassen:⁵

Vår gjennomgang viser at en del humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner har spillemidlene som en stor del av sine inntekter, og at tiltak innenfor kultursektoren er helt eller delvis finansiert via «tippenøkkel». (...) Selv om organisasjoner og

⁵ Arntyr mf.l. (2015:24): Kulturdepartementet. Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill. Rambøll, rapport 2015-01-15.

foreninger som sorterer under «frivilligheten» i ulik grad er avhengig av spillemidler for sin virksomhet, vil utviklingen i pengespillmarkedet få stor betydning for frivillig sektors økonomiske handlingsrom framover samlet sett, enten utviklingen gir mindre overskudd og bortfall av spillemidler, eller større overskudd og ekstra spillemidler.

Det vil ved en mulig liberalisering være viktig å inngå et tett samarbeid og rådføre seg med frivillige organisasjoner som arbeider med spilleavhengighet. Dette vil sikre at personer som har et problematisk forhold til spill og deres pårørende kan bidra til å utforme en ansvarlig pengespillpolitikk.

3.2 Markedsføring

Markedsføring av pengespill har i mange år vært et område som har vært diskutert i det norske fagmiljøet som jobber med spilleavhengighet. Dette gjelder både reklame i regi av regulerte norske aktører, og internasjonale aktører som ikke er regulert i henhold til norsk regelverk. En av de vanligste problemstillingene som reises er hvorfor markedsføringen av pengespill i så stor grad skiller seg fra markedsføringsregler når det gjelder for eksempel alkohol og tobakk.

Den siste store prevalensundersøkelsen vedrørende pengespillproblemer ble publisert i mai 2014. Studien ble utført av Universitetet i Bergen på oppdrag fra Lotteritilsynet (Pallesen m.fl. 2014). Studien viste at tre prosent (eller 22 000 personer) har et pengespillproblem. Studien viste også at andelen nordmenn over 18 år som spiller pengespill er synkende, og at kun 59,1 prosent har spilt pengespill siste tolv måneder. Samlet sett betyr dette at andelen av Norges befolkning som spiller pengespill er synkende. Undersøkelsen tematiserte også markedsføring, og sier blant annet noe om hvordan befolkningen påvirkes av reklame (Pallesen m.fl. 2014:51):

... de moderate risikospillerne/problemspillerne (red. merk.: påvirkes i) større grad av eksponering for pengespillreklame enn respondentene uten pengespillproblem/lavrisikospillerne på alle medier, bortsett fra aviser. En mulig årsak til at personer med pengespillproblemer rapporterer mer eksponering for pengespillreklame enn dem uten pengespillproblemer kan være at førstnevnte gruppe i større grad får oppmerksomhet automatisk dratt mot stimuli som er assosiert med deres avhengighet. Dette er i tråd med en tidligere norsk studie (Molde et.al. 2010) og en nylig publisert internasjonal oversiktsartikkel (Hønsi, Mentzoni, Molde & Pallesen 2013). I en svensk intervjustudie opplevde spilleavhengige at spillereklame opprettholdt deres problem, og til og med kunne forårsake tilbakefall (Binde 2007).

Det er altså de sårbare gruppene som i størst grad påvirkes negativt av pengespillreklame. Det er også disse gruppene man bør skåne for denne eksponeringen. Markedsføringen som skjer i regi av norske regulerte aktører bør problematiseres, og ved en mulig liberalisering av pengespillpolitikken er det all mulig grunn til å se nøye på hvilke regler som skal gjelde for utenlandske aktørers markedsføring i Norge.

I kraft av at pengespillavhengighet er en psykiatrisk diagnose⁶, er det viktig at spilleavhengighet forstås på samme måte som kjemisk avhengighet. Konsekvensene er også i mange tilfeller like alvorlige. Fra et folkehelseperspektiv er det derfor grunnlag for å vurdere fordeler og ulemper ved den markedsføring som den norske befolkning eksponeres for, spesielt ved en mulig lisensordning for pengespill i Norge.

Rambøll-rapporten viser til at det ved en lisensordning for pengespill i Norge vil være behov for økt markedsføring, både fordi utenlandske selskaper vil ønske å markedsføre seg, og fordi

⁶ F63.0 Patologisk spillelidenskap, se ovenfor.

Norsk Tipping må øke sin markedsføring for å møte konkurransen fra de utenlandske aktørene. En liberalisering av norsk pengespillproblematikk vil på denne måten medføre økt reklametrykk, mer synlig reklame, og medføre økt medieeksponering for utenlandske aktører i norske medier. Dette vil sannsynligvis ikke påvirke spillemønsteret i den generelle befolkningen, men kan forsterke pengespillproblemene hos gruppen av problemspillere.

4. Forslag til tiltak som kan motvirke negative konsekvenser

Av beskrivelsen ovenfor av behandlingsapparatet, familieperspektivet, frivilligheten og markedsføring av pengespill kan følgende forslag til tiltak som kan motvirke negative konsekvenser av en liberalisering utledes:

- 1) Økt fokus på behandling for spilleavhengighet, samt økt kompetanse og mer forskning på området
- 2) Vurdere å spisse behandlingskompetansen i færre behandlingssenheter med større pasientgrunnlag
- 3) Opprettholde og øke lavterskeltilbudene for spilleavhengige og deres pårørende
- 4) Øke støtten til offentlige og private aktører som arbeider med tiltak/prosjekter på området
- 5) Øke fokuset på pårørende til spilleavhengige, både generelt og ved å øke kunnskapen og kompetansen hos behandlingspersonalet
- 6) Sørge for harmoni mellom liberalisering, ansvarlighet, forebygging og behandling
- 7) Økt fokus på spilleavhengighet hos helseforetak og helsemyndigheter
- 8) Sørge for tett samarbeid mellom myndigheter, pengespillaktører og frivillige organisasjoner
- 9) Sørge for et gjennomtenkt og godt regelverk for markedsføring for utenlandske spillerselskaper som søker lisens

Vennlig hilsen

Gitte Huus e.f.
avdelingsdirektør

Stian Haugen
rådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk

Kopi:
Trude Felde;Jonny Engebø