



DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 12

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Alt å vinne

Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk



Forsidebilder:

Viking-lotto. Foto: Norsk Tipping

Poker. Foto: Katarina Löfgren/Maskot/NTB Scanpix

Frå den første lottotrekninga hos Norsk Tipping på Hamar i 1986. Foto: Henrik Laurvik/NTB Scanpix.

Bank of Burden. Norsk Rikstoto. Foto: Eirik Stenhaug/Equus media.

Utbetalingsautomat. Foto: Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Madama Butterfly ved Den Norske Opera & Ballett, Formidlingscenteret,
Den kulturelle skolesekken. Foto: John Andersen/Den Norske Opera & Ballett.

Virtual Reality. Foto: Marta Perez/EPA/NTB Scanpix

Kupongkontroll hos Norsk Tipping på Hamar. Foto: Norsk Tipping

Tre born spiller fotball. Foto: Vidar Alfarnes

Hånd med smarttelefon. Foto: Pushish images/Shutterstock/NTB Scanpix

Databingo. Foto: Berit Roald/NTB Scanpix

Lottokuler i graset. Foto: Norsk Tipping

Bingoblokk. Foto: Erland Vinberg/TT/NTB Scanpix

Design omslagsillustrasjon: Lise Kihle Designstudio AS

Innhald

1	Innleiing og samandrag	7	4.5	Økonomisk kriminalitet i pengespelsektoren	42
1.1	Innleiing	7		Generelt	42
1.2	Pengespelpolitikken til regjeringa	8	4.5.1	Vanleg økonomisk kriminalitet ...	42
1.3	Samandrag	8	4.5.2	Kvitvasking	42
			4.5.3	Kampfiksing	43
			4.5.4		
2	Rettsleg rammeverk	11	5	Ein ansvarleg pengespel- politikk – Tiltak som er sette i verk i dag	44
2.1	Innleiing	11		Innleiing	44
2.2	Gjeldande regulering i norsk rett ..	11	5.1	Ansvarlegheitstiltak hos Norsk Tipping	44
2.2.1	Oversikt	11	5.2	Ansvarlegheitstiltak hos Norsk Rikstoto	46
2.2.2	Lotterilova	13		Ansvarlegheitstiltak for private lotteri	48
2.2.3	Pengespellova	14	5.1	Generelt	48
2.2.4	Totalisatorlova	14	5.2	Bingo	48
2.3	Historisk utvikling og regelverks- endringar sidan 2000	15	5.3	Spel på skip	48
2.3.1	Oversikt	15	5.4	Tradisjonelle lotteri	49
2.3.2	Pengespel – frå private gevinst- automatar til Nabolaget og 5+	17	5.4.1	Handlingsplan mot speleproblem	49
2.3.3	Lotteri – frå Pantelotteriet til fem nye løyve	20	5.4.2		
			5.4.3		
			5.4.4		
			5.5		
3	Pengespel- og lotteri- marknaden i Noreg i dag	22	6	Teknologisk utvikling	51
3.1	Aktørar i marknaden	22	6.1	Innleiing	51
3.2	Spelarar	22	6.2	Teknologisk utvikling i penge- spelmarknaden	51
3.3	Omsetning	24	6.3	Teknologiske utfordringar og moglegheiter	53
3.3.1	Innleiing	24	6.3.1	Nye moglegheiter og nye utfordringar	53
3.3.2	Den regulerte marknaden	24	6.3.2	Registrert spel og oversikt over marknaden	53
3.3.3	Den uregulerte marknaden	26	6.3.3	Mobile einingar og «wearables» ..	53
3.4	Overskot til samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur	27	6.3.4	Virtuell røyndom	54
3.5	Marknadsføring	28	6.3.5	Augmented Reality – utvida røyndom	54
3.5.1	Innleiing	28	6.3.6	Kunstig intelligens og biometri ...	54
3.5.2	Regelverk	28			
3.5.3	Kor mykje blir brukt på marknadsføring?	28	7	Forholdet til EØS-avtalen og utviklinga av pengespelfeltet i Europa	57
3.5.4	Marknadsføring i fleire kanalar ...	30	7.1	Regulering av pengespel i EØS-retten	57
3.5.5	Endringar i marknadsføringa	30	7.2	EØS-retten sine hovudprinsipp for regulering av pengespelsektoren ..	57
3.5.6	Tilsyn	32	7.3	Reguleringsmodellar innanfor EØS-området	58
			7.4	Regulering av Internett-spel i enkelte andre land	58
			7.5	Arbeid med pengespelpolitikk i EU	60
4	Ein ansvarleg pengespel- politikk – Dette veit vi om konsekvensane av pengespel ..	33			
4.1	Innleiing	33			
4.2	Speleproblem i Noreg i dag	33			
4.2.1	Befolkningsundersøkingar	33			
4.2.2	Hjelpelinja for speleavhengige – utviklinga dei siste ti åra	37			
4.2.3	Oppsummering av funna	39			
4.3	Speleproblem i Noreg saman- likna med andre land	40			
4.4	Behandling av speleavhengige	40			

8	Val av reguleringsmodell for pengespel	62	10	Reguleringsform og rollefordeling	82
8.1	Innleiing	62	10.1	Innleiing	82
8.2	Mål for pengespelpolitikken	62	10.2	Regulering og statleg styring i dag	82
8.2.1	Nasjonale målsetjingar for pengespelpolitikken	62	10.2.1	Formell regulering	82
8.2.2	Rammene i EØS-avtalen	62	10.2.2	Kulturdepartementet si eigarstyring av Norsk Tipping	83
8.2.3	Målhierarki	62	10.2.3	Landbruks- og matdepartementet si styring av Norsk Rikstoto	84
8.3	Utgreiing av ein lisensmodell	63	10.3	Reguleringsform	84
8.3.1	Utfordringar for dagens modell	63	10.3.1	Overordna	84
8.3.2	Bakgrunn for utgreiinga av ein lisensmodell	63	10.3.2	Godkjenning av nye pengespel hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto	85
8.3.3	Rapport om økonomiske konsekvensar	63	10.3.3	Fastsetjing av overordna reglar som er nødvendige for å forebyggje negative konsekvensar av pengespel	86
8.3.4	Rapport om sosiale og kriminalpolitiske konsekvensar	63	10.3.4	Einerettsaktørane sin tilgang til å fastsetje utfyllande spelereglar ..	86
8.4	Høyring – utgreiing av lisensordning for pengespel	64	10.3.5	«Nei takk»-lista til Norsk Tipping	87
8.4.1	Høyringsnotatet	64	10.4	Rollefordelinga mellom Kulturdepartementet og Lotteritilsynet ..	88
8.4.2	Synet til høyringsinstansane	64	10.4.1	Tilsyns- og forvaltingsrolla til Lotteritilsynet i dag	88
8.5	Departementet si vurdering	66	10.4.2	Departementet si vurdering	89
8.5.1	Aktuelle reguleringsmodellar	66			
8.5.2	Ansvarlege pengespel	66	11	Tiltak for å sikre ansvarleg spel	91
8.5.3	Forbrukaromsyn utover omsynet til speleproblem	71	11.1	Kanaliserings av spelarar	91
8.5.4	Økonomisk kriminalitet	71	11.2	Registrert spel for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto	92
8.5.5	Inntekter og kostnader	71	11.2.1	Gjeldande krav til registrert spel ..	92
8.5.6	Konklusjon	72	11.2.2	Departementet si vurdering	92
9	Ein heilskapleg pengespel-politikk	75	11.3	Felles utestengingsregister i Noreg	94
9.1	Innleiing	75	11.3.1	Bakgrunn	94
9.2	Reguleringsstrukturen i dag	75	11.3.2	Departementet si vurdering	95
9.3	Tidlegare vurderingar av regulatoriske og organisatoriske tiltak	77	11.4	Marknadsføringsreglar for statlege og private spel	96
9.4	Departementet si vurdering	77	11.4.1	Bakgrunn	96
9.4.1	Innleiing	77	11.4.2	Departementet si vurdering	97
9.4.2	Behovet for ein heilskapleg og konsistent spelpolitikk	78	11.5	Ansvarlegheitstiltak for private lotteri	98
9.4.3	Den EØS-rettslege grunngevinga for den norske pengespelmodellen	78	11.5.1	Bakgrunn	98
9.4.4	Behovet for eit oversiktleg og lett tilgjengeleg regelverk	79	11.5.2	Departementet si vurdering	99
9.4.5	Auka behov for sektorkompetanse hos ansvarlege myndigheiter	79	11.6	Ansvarlegheitsmål for Norsk Tipping	100
9.5	Tiltak	80	11.6.1	Innleiing	100
9.5.1	Éi felles lov for lotteri, pengespel og totalisatorspel	80	11.6.2	Playscan-indeks	101
9.5.2	Samle pengespelpolitikken i eitt departement	80	11.6.3	Forholdstal for prosentdelen problem- og risikospelarar hos Norsk Tipping og samanliknbare uregulerte spel	101

11.6.4	Departementet si vurdering	101	14.2.4	Departementet si vurdering	119
12	Sosiale nettverksspel og andre spel i ei juridisk gråsone mot pengespel	104	14.3	Sponsorverksemda til Norsk Tipping	121
12.1	Sosiale nettverksspel	104	14.3.1	Bakgrunn	121
12.1.1	Kva kjenneteiknar sosiale nettverksspel?	104	14.3.2	Departementet si vurdering	122
12.1.2	Sosiale nettverksspel som rekrutteringskanal	105	14.4	Grasrotdelen	122
12.1.3	Uklare økonomiske mekanismar ..	105	14.4.1	Bakgrunn	122
12.2	E-sport	105	14.4.2	Formål	122
12.3	Skin-gambling	106	14.4.3	Omfang	123
12.4	Departementet si vurdering	106	14.4.4	Forvaltning og tilsyn med ordninga	124
13	Vern av einerettsmodellen	108	14.4.5	Departementet si vurdering	124
13.1	Innleiing	108	14.5	Krav til effektiv drift for private lotteri	125
13.2	Betalingsformidlingsforbodet	108	14.5.1	Bakgrunn	125
13.2.1	Bakgrunn	108	14.5.2	Departementet si vurdering	127
13.2.2	Departementet si vurdering	109	15	Fordeling av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar	128
13.3	Tiltak for å avgrense TV-reklame frå utlandet	110	15.1	Innleiing	128
13.3.1	Gjeldande rett om reklame for pengespel	110	15.2	Regulering av gevinstautomatar i Noreg	128
13.3.2	Omfang av TV-reklame for pengespel frå utlandet	110	15.3	Automatforliket	128
13.3.3	Tiltak for å stanse TV-reklamen frå utlandet	111	15.4	Rapport om fordelinga og alternative modellar	129
13.3.4	Departementet si vurdering	112	15.5	Nye vilkår og fordelingsmodell i perioden 2014–2017	130
13.4	Medverknadsansvar	112	15.6	Permanent ordning frå 2018	131
13.4.1	Bakgrunn	112	15.6.1	Innleiing	131
13.4.2	Gjeldande rett	113	15.6.2	Nærmare om omgrepa samfunnsnyttig og humanitær	131
13.4.3	Kva aktivitetar er omfatta av marknadsførings- og formidlingsforbodet?	113	15.6.3	Nærmare om beredskap	132
13.4.4	Departementet si vurdering	113	15.7	Høyring	133
13.5	DNS-varsling og andre tiltak mot ulovleg innhald på Internett	114	15.7.1	Innleiing	133
13.5.1	Bakgrunn	114	15.7.2	Høyringsinstansane sitt syn	134
13.5.2	Ulike tekniske løysingar for å hindre ulovleg innhald på Internett	114	15.8	Departementet si vurdering	137
13.5.3	Tekniske tiltak som regulatorisk verkemiddel	114	15.8.1	Innleiing	137
13.5.4	Departementet si vurdering	115	15.8.2	Avvikling av automatforliket	137
14	Effektiv drift og overskotsfordeling	118	15.8.3	Kriterium for å delta i ordninga ...	138
14.1	Innleiing	118	15.8.4	Fordelingsmodell	140
14.2	Krav til effektiv drift for Norsk Tipping	118	15.8.5	Minstegrense	141
14.2.1	Overordna	118	15.8.6	Overgangsordning	141
14.2.2	Historikk	118	15.8.7	Oppsummering og konklusjon	141
14.2.3	Kulturdepartementet si oppfølging av effektiviteten til Norsk Tipping	119	16	Bingo	142
			16.1	Bakgrunn	142
			16.1.1	Bingomarknaden i dag	142
			16.1.2	Utviklinga på bingomarknaden ...	142
			16.2	Mål for bingopolitikken	145
			16.2.1	Bakgrunn	145
			16.2.2	Departementet si vurdering	146
			16.3	Ansvarlegheitsrammer for bingo ..	146
			16.4	Aktuelle regulatoriske endringar ..	148

16.4.1	Innleiing	148	17	Økonomiske og administrative	
16.4.2	Endring av 30-sekundsregelen	148		konsekvensar	150
16.4.3	Deltaking i bingospel via Internett	149			
16.4.4	Endring i fordelingsnøkkelen for Belago	149			



DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 12

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Alt å vinne

Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk

*Tilråding frå Kulturdepartementet 16. desember 2016,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Solberg)*

1 Innleiing og samandrag

1.1 Innleiing

Pengespelpolitikken engasjerer. For mange nordmenn er lotteri og pengespel god underholdning og ei kjelde til uskyldig spenning i kvardagen. Samtidig skal ein ansvarleg pengespelpolitikk beskytte spelarane mot dei negative effektane som kan følgje av slike spel, og hjelpe speleavhengige som har hamna i ein vanskeleg situasjon.

Sist det blei gjort ein heilskapleg og prinsipiell gjennomgang av den norske pengespelpolitikken, var i samband med at den private speleautomatmarknaden blei avvikla i 2003. Sidan den gongen har det vore ei betydeleg teknologisk og marknadsmessig utvikling på pengespelfeltet. Det har òg skjedd endringar i måten pengespel blir regulerte på i andre europeiske land.

Den teknologiske utviklinga er først og fremst kjenneteikna ved at pengespel blir distribuerte og formidla over Internett på stadig nye måtar. Spel blir tilbydde på nye plattformer med ei heilt anna utforming enn det vi kjenner frå tradisjonelle lotteri. Denne utviklinga skaper både nye mogleg-

heiter og nye utfordringar. Det er viktig at den statlege reguleringa gir eit godt grunnlag for å møte utviklinga også i framtida.

Den regulerte norske marknaden består av både statlege og private aktørar. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto står for over 75 prosent av omsetninga. Bingo- og lotteriverksemd og spel på skip utgjer resten av den regulerte marknaden. Omsetninga i den regulerte marknaden har sidan 2008 hatt ein moderat vekst. Det er i hovudsak dei statlege spela som veks.

Uregulerte aktørar er ei utfordring for den norske pengespelpolitikken. Den uregulerte marknaden består i all hovudsak av private aktørar på Internett som tilbyr speltenester frå utlandet retta mot norske spelarar. I perioden 2015–2016 stod dei uregulerte aktørane for 79 prosent av all pengespelreklame på fjensynskanalar som er retta mot norske sjåarar, målt i reklamekroner brukt.

På bakgrunn av utviklinga i pengespelmarknaden dei siste åra har regjeringa sett at det er behov for ein ny heilskapleg gjennomgang av pengespelpolitikken. Det sentrale spørsmålet som meldinga

prøver å gi svar på, er: Korleis skal vi utforme ein ansvarleg pengespel­politikk for framtida?

Meldinga drøftar mellom anna følgjande:

- Val av reguleringsmodell for norsk pengespel­politikk: einerettsmodell eller lisensmodell
- Behovet for ein meir heilskapleg og konsistent reguleringsstruktur som varetek dei overordna måla for norsk pengespel­politikk
- Behovet for å kombinere streng regulering, aktiv eigarstyring og ei god og tydeleg forankra rollefordeling mellom departement og tilsynsorgan
- Behovet for kanalisering og konkrete tiltak for å sikre ansvarleg spel
- Konkrete tiltak for å beskytte dei regulerte aktørane i den norske pengespel­marknaden

1.2 Pengespel­politikken til regjeringa

Sundvolden-erklæringa slår fast at regjeringa Solberg ønskjer å vidareføre dei etablerte måla for pengespel­politikken: «Regjeringa vil vidareføre en politikk som ivaretar hensynet til spilleavhengige og sikrer at inntekter fra pengespill i Noreg skal tilfalle ideelle formål.»

Det overordna målet med å regulere pengespel­marknaden i Noreg er å sikre at lotteri og pengespel blir tilbydde i trygge og ansvarlege former for å avgrense uheldig spele­åttferd. I tillegg skal regjeringa leggje til rette for at lotteri og pengespel kan vere ei god inntektskjelde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur. Dette målet er nedfelt i pengespellova,¹ og tilsvarende formålsførese­gner finst i lotterilova² og i forskrift om totalisatorspel³.

Det primære målet for pengespel­politikken til regjeringa er å sikre ansvarleg spel. Politikken skal vareta omsynet til speleavhengige og sikre at spela som blir tilbydde, ikkje fører til at fleire utviklar spele­problem. Sosialpolitiske omsyn har ei sentral rolle i utforminga av politikken og dannar grunnlaget for regjeringa. Omsynet til ansvarlegheit skal gå framfor økonomiske omsyn.

Dei største pengespela i Noreg blir i dag tilbydde innanfor ein einerettsmodell. Norsk Tipping har einerett til å tilby pengespel, mens Norsk Rikstoto har einerett til å tilby totalisatorspel. Modellen skal sikre god offentleg kontroll og styring av pengespel­marknaden.

Dei siste åra er bruk av ansvarlegheitsverktøy blitt eit sentralt element for å hindre spele­problem i dei største norske pengespela. Noreg ligg i front internasjonalt i bruken av slike verktøy. Undersøkingar viser at det ikkje er blitt fleire problemspelarar i Noreg dei siste åra,⁴ og det er relativt få spele­problem som er relaterte til lovlege norske pengespel. Det er likevel viktig å halde fram arbeidet med å kjempe mot speleavhengigheit.

Samtidig er det ei utfordring at Noreg er ein attraktiv marknad for utanlandske nettbaserte pengespel­aktørar som ikkje har løyve til å tilby spel i den norske marknaden. Ein ansvarleg pengespel­politikk føreset at dei regulerte spelselskapa tilbyr attraktive spel som evnar å tiltrekke seg spelarar, og dermed trekkje spelarar bort frå eit uregulert tilbod utan like gode ansvarlegheitsrammer. Det kallar vi kanalisering. I 2014 lanserte til dømes Norsk Tipping nettbaserte pengespel. Hovudformålet er å kanalisere spelarar til det regulerte norske tilbodet. Tal frå Lotteritilsynet indikerer at talet på norske spelarar i den uregulerte marknaden har vore stabilt dei siste åra.

For regjeringa er det viktig å utvikle ein ansvarleg pengespel­politikk for framtida. Politikken skal førebyggje negative konsekvensar av pengespel, samtidig som folk får tilgang til eit breitt spekter av underhaldning og spenning gjennom det regulerte speltilbodet. Ein robust pengespel­politikk for framtida føreset samtidig at den regulerte norske pengespel­marknaden klarer å kanalisere spelarar bort frå den uregulerte marknaden. Det føreset vidare ei heilskapleg og konsistent regulering og ei god og tydeleg forankra rollefordeling mellom departement og tilsynsorgan. I tillegg er det viktig å beskytte dei regulerte aktørane i den norske pengespel­marknaden.

1.3 Samandrag

Kapittel 2 beskriv utviklinga av det rettslege rammeverket for den norske lotteri- og pengespel­marknaden dei siste åra. Det gir ei oversikt over dei viktigaste regelverksendringane sidan 2000.

Kapittel 3 beskriv pengespel- og lotterimarknaden i Noreg i dag. Kapittelet greier ut om omfanget av den regulerte og den uregulerte marknaden. Det beskriv òg omfanget av, kanalar for og trendar innanfor marknadsføring.

Kapittel 4 presenterer tilgjengeleg kunnskap om konsekvensane av pengespel, inkludert spele­åttferd og spele­problem i befolkninga. Det presen-

¹ Lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v.

² Lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotteri m.v.

³ Forskrift 24. august 2007 nr. 1011 om totalisatorspill

⁴ Sjå nærmare omtale i kapittel 4.

terer mellom anna data frå befolkningsundersøkingar, Hjelpelinja for speleavhengige og aktuelle institusjonar som behandlar speleavhengige.

Kapittel 5 gjer greie for kva tiltak som per i dag er sette i verk for å sikre ein ansvarleg pengespelpolitikk. Kapitlet beskriv aktuelle ansvarlegheitstiltak hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto og gjeldande ansvarlegheitstiltak for private lotteri. Det gjer òg greie for «Handlingsplan mot spillproblemer 2016–2018».

Kapittel 6 beskriv den teknologiske utviklinga i pengespelmarknaden dei siste tiåra. Kapitlet peiker på moglegheitene og utfordringane denne utviklinga skaper for pengespelreguleringa i Noreg.

Kapittel 7 gjer greie for EØS-retten sine hovudprinsipp for pengespelregulering og gir ei kort oversikt over arbeidet med pengespelpolitikk i EU. Kapitlet beskriv òg utviklingstrekk i europeiske land når det gjeld val av reguleringsmodell for pengespel.

Kapittel 8 drøftar val av reguleringsmodell: vidareføring av einerettsmodellen eller innføring av ein lisensmodell. Basert på ei totalvurdering tilrår Kulturdepartementet å vidareføre einerettsmodellen. Det primære målet for pengespelpolitikken er at det skal vere ein ansvarleg politikk som avgrensar speleproblem og anna uønskt atferd som kan følgje av pengespel. Eit sekundært mål er at inntekter frå pengespel og lotteri i størst mogleg grad skal gå til ideelle formål. Med utgangspunkt i situasjonen i dag og den forventade utviklinga dei nærmaste åra meiner departementet at einerettsmodellen i størst grad vil vareta måla for pengespelpolitikken. Departementet legg særleg vekt på at einerettsmodellen truleg gir ein noko høgare grad av ansvarlegheit enn ein lisensmodell. Der som utanlandske spelselskap skulle ta ein større del av spelarane i framtida, vil ein lisensmodell med ein viss grad av ansvarlegheitstiltak kunne vere ei meir formålstenleg løysing. I dagens situasjon ser det ikkje ut til å vere grunn til å forvente ei slik utvikling dei nærmaste åra.

Kapittel 9 drøftar behovet for å styrkje heilskapen i pengespelpolitikken. Ein konsistent og samanhengande politikk er avgjerande for å vareta dei overordna måla for norsk pengespelpolitikk. Dagens system med tre lover og to fagansvarlege departement inneber ein risiko for at den statlege reguleringa av feltet blir fragmentert og inkonsistent. Kulturdepartementet vil derfor setje i gang eit arbeid for å utarbeide forslag til éi felles lov for lotteri, pengespel og totalisatorspel. Regjeringa vil då samle ansvaret for heile pengespelpolitikken i Kulturdepartementet.

Kapittel 10 drøftar korleis ein skal nå måla for pengespelpolitikken gjennom å kombinere ei streng regulering av den norske pengespelmarknaden, ei aktiv eigarstyring og ei god rollefordeling mellom departement og tilsynsorgan. Det skal fastsetjast i forskrift kva spelkategoriar Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal kunne tilby. Lotteritilsynet får forskriftsbasert heimel til å godkjenne nye enkeltspel innanfor ramma av eksisterande spelkategoriar og å godkjenne tidsavgrensa pilotprosjekt i regi av einerettsaktørane. Sentrale, overordna reglar som er nødvendige for å forebygge negative konsekvensar av pengespel, skal vere fastsette i forskrift. Norsk Tipping får myndigheit til å fastsetje detaljerte, utfyllande spelreglar for speltilbod. Norsk Tippings sjølvpålagde «Nei takk»-liste blir fastsett som myndigheitskrav og vil gjelde både for pengespel i regi av Norsk Tipping og totalisatorspel i regi av Norsk Rikstoto. Rollefordelinga mellom Kulturdepartementet og Lotteritilsynet skal reindyrkast og tydeleggjerast. Forvaltingsrolla til tilsynet skal styrkjast. Departementet skal ikkje vere klageinstans i enkeltsaker.

Kapittel 11 drøftar kanalisering og tiltak for å sikre ansvarleg spel. Det er eit mål at flest mogleg av spela hos Norsk Rikstoto skal skje registrert, på same måte som hos Norsk Tipping. Departementet ser likevel ikkje grunn til å innføre krav om registrert spel for Flax-lodd per i dag. Norsk Rikstoto og Norsk Tipping skal framleis fastsetje storleiken på eigne marknadsføringsbudsjett, men dei må kunne grunngi omfanget av marknadsføringa ut frå kanaliseringssyn. Det skal framleis vere eit fast element i Kulturdepartementet si eigarstyring av Norsk Tipping å følgje opp måloppnåinga til selskapet når det gjeld ansvarlegheit. Departementet si oppfølging av selskapet skal vere basert på både kvalitative og kvantitative vurderingar av dei årlege rapportane i tillegg til tilsynsrapportar frå Lotteritilsynet.

Kapittel 12 drøftar framveksten av sosiale nettverksspel. Fleire spel liknar mykje på pengespel når det gjeld innsats, premiar og problematisk speleatferd. Lotteritilsynet skal følgje utviklinga av sosiale nettverksspel, men departementet meiner at det er for tidleg å seie noko om korvidt enkelte former for slike spel bør regulerast som pengespel.

Kapittel 13 drøftar ulike tiltak for å beskytte dei regulerte aktørane i den norske pengespelmarknaden. Departementet vil sende på høyring forslag om regelverksendringar som kan gjere forbodet mot betalingsformidling meir effektivt. Departementet vil greie ut handlingsrommet for nasjonale tiltak mot pengespelreklame i TV-sen-

dingar frå andre EØS-land og parallelt arbeide for at det blir teke inn eit eksplisitt unntak for pengespelreklame i AMT-direktivet. Dagens regelverk knytt til marknadsføringsforbodet dekkjer medverknadsansvar i stor nok grad. Departementet vil greie ut om det er mogleg å innføre «DNS-varsling» som informasjonstiltak for å avgrense spel hos uregulerte pengespelselskap på nett. Det er behov for å greie ut praktiske, administrative og juridiske sider ved dette tiltaket, mellom anna for å sikre at løysinga er enkel å administrere, og at omsynet til personvern blir vareteke.

Kapittel 14 drøftar krav til effektiv drift og fordelinga av overskot frå pengespel til gode formål. Kulturdepartementet si eigarstyring av Norsk Tipping er tilpassa eigenarten til selskapet. Departementet skal framleis arbeide med å vidareutvikle målstyringa av Norsk Tipping for å sikre effektiv drift av selskapet. Departementet meiner at sponsorverksemda til Norsk Tipping bør vere basert på forretningsmessige vurderingar og sikre så god sosialpolitisk måloppnåing som mogleg. Grasrot delen bør vidareførast i tråd med gjeldande prinsipp for ordninga. Departementet vil sende på høyring forslag om at prosentsatsen blir auka frå 5 til 7 prosent av spelinnsatsen. For spela Multix og Instaspill vil departementet foreslå at prosentsatsen blir auka frå 10 til 14 prosent av spelinnsatsen etter frådrag for gevinstar. Ord-

ninga bør framleis vere ubyråkratisk. Det blir ikkje innført særskilde effektivitetskrav for private lotteri.

Kapittel 15 drøftar ei omlegging av fordelinga av Norsk Tipping sitt overskot til humanitære og samfunnsnyttige organisasjonar. Dei tre beredskapsorganisasjonane Røde Kors, Rednings selskapet og Norsk Folkehjelp skal få ein fast årleg prosentdel som svarer til det kronebeløpet dei fekk i tilskot i 2015. Andre organisasjonar søker på like vilkår i tråd med kriteria for å delta i ordninga og dei avgrensingane som departementet har fastsett.

Kapittel 16 drøftar reguleringa av bingo-marknaden. Sosial ansvarlegheit og omsynet til eignerettsmodellen skal framleis vere dei overordna måla for bingopolitikken. Ein skal òg leggje vekt på utbetaling til formål og varetaking av bingo som sosial møtestad dersom det er i samsvar med dei overordna måla. 30-sekundsregelen for data-bingo blir endra. Det blir opna for at spelarar kan delta i hovudspel i bingohallar via Internett. Fordelingsnøkkelen for Belago blir endra slik at delen til Norsk Tipping blir redusert frå 40 til 35 prosent, mens formålsdelen blir auka frå 25 til 30 prosent.

Kapittel 17 greier ut om økonomiske og administrative konsekvensar.

2 Rettsleg rammeverk

2.1 Innleiing

Det overordna målet med å regulere pengespelmarknaden i Noreg er å sikre at lotteri og pengespel blir tilbydde i trygge og ansvarlege former, for å avgrense uheldig speleåtferd. I tillegg skal reguleringa leggje til rette for at lotteri og pengespel kan vere ei god inntektskjelde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur.

Den norske lotteri- og pengespelmarknaden er underlagd eit nasjonalt og eit internasjonalt rettsleg rammeverk. Nasjonalt er marknaden regulert gjennom desse lovene:

- lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotteri m.v. (lotterilova)
- lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespellova)
- lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator (totalisatorlova)

Internasjonalt utgjer EØS-avtalen sine reglar om fri flyt av tenester og etableringsretten i EØS-området det mest sentrale regelverket. Det å utforme regelverket i Noreg for lotteri og pengespel er i utgangspunktet ei nasjonal oppgåve, men reglane i EØS-avtalen legg overordna føringar for korleis regelverket blir utforma.

Det rettslege utgangspunktet i lotterilova, pengespellova og totalisatorlova er at det er forbode å tilby, marknadsføre og formidle lotteri og pengespel i Noreg utan løyve.¹ Dei tre lovene opnar for at bestemte aktørar kan få løyve til å tilby visse former for lotteri og pengespel.

Lotterilova regulerer private lotteri som samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar og andre aktørar som opererer i marknaden, kan tilby. Pengespellova regulerer lotteri og pengespel som det statseigde selskapet Norsk Tipping AS (Norsk Tipping) kan tilby, og totalisatorlova regulerer totalisatorspel, som Stiftelsen Norsk Rikstoto (Norsk Rikstoto) tilbyr i dag.

Med dette utgangspunktet legg den gjeldande reguleringa av lotteri og pengespel i Noreg til

rette for å gi Norsk Tipping og Norsk Rikstoto einerett til å tilby dei lotteriana og pengespelana som har høgast omsetning og gevinstutbetaling, og dei lotteriana og pengespelana som inneber høgast risiko for uheldig speleåtferd. Det er i samsvar med dei politiske målsetjingane som blei fastsette for lotteri- og pengespelsektoren i 1991.²

Den norske pengespelmodellen, som gir Norsk Tipping og Norsk Rikstoto einerett til å tilby lotteri og pengespel, inneber ein restriksjon på den frie flyten av tenester og etableringsretten som følgjer av reglane i EØS-avtalen. Restriksjonane er grunnleggjande med omsyn til

- å førebyggje speleproblem
- å halde omfanget av pengespel på eit moderat og samfunnsmessig forsvarleg nivå
- å kanalisere spelelysta inn i ansvarlege former og sikre forbrukarvern
- å verne offentleg orden og førebyggje kriminalitet og misleghald
- å leie overskotet frå pengespel over til humanitære og samfunnsnyttige formål
- å hindre at pengespeldrift blir ei kjelde til privat forteneste

Modellen er vurdert og akseptert av EFTA-domstolen og blir rekna for å vere i samsvar med EØS-avtalen.³

2.2 Gjeldande regulering i norsk rett

2.2.1 Oversikt

Lotterilova, pengespellova og totalisatorlova regulerer kven som kan tilby, marknadsføre og formidle lotteri og pengespel i Noreg. Vidare regulerer lovene kva for lotteri og pengespel aktørane kan tilby. Nærmare krav til lotteriet og pengespellet, og fordelinga av overskotet frå verksemda, er regulerte i forskrift, retningslinjer og spelereglar som det ansvarlege departementet har fastsett.

Regelverket kan samanfatta slik:

¹ Forbode var òg nedfelt i straffelova av 1902 § 298. Forbode er ikkje vidareført i den nye straffelova, som tok til å gjelde 1. oktober 2015

² St.meld. nr. 2 (1990–91) pkt. 9.4, Budsjettinnstilling S IV 1990–91 og Ot.prp. nr. 22 (2002–2003)

³ Ladbrokes-dommen (sak E-3/06)

Tabell 2.1 Oversikt over regelverket på pengespelfeltet.

Tema	Lotteri	Pengespel	Totalisatorspel
Lov	Lotterilova	Pengespellova	Totalisatorlova
Sentrale forskrifter	Forskrift til lov om lotteri m.v. Forskrift om førehandstrekte lotteri med skrapelodd Forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret Forskrift om bingo Forskrift om lotteriverksemnd om bord på norske skip i rute mellom norsk og utanlandsk hamn Forskrift om forbod mot betalingsformidling for pengespel som ikkje har norsk løyve	Forskrift om grasrot del Forskrift om tilskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar frå speleoverskotet til Norsk Tipping Forskrift om fordeling av overskot frå utbetalingsautomatar oppstilte i bingohallar Forskrift om tilskot til frivillige organisasjonar som arbeider med problematisk speleåttferd Forskrift om forbod mot betalingsformidling for pengespel som ikkje har norsk løyve	Forskrift om totalisatorspel Forskrift om forbod mot betalingsformidling for pengespel som ikkje har norsk løyve
Retningslinjer		Reglar for marknadsføring i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto Retningslinjer for å distribuere spel gjennom elektroniske kanalar	Reglar for marknadsføring i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto Retningslinjer for å distribuere spel gjennom elektroniske kanalar
Spelereglar		Spelereglar for KongKasino, Bingoria og digital Flax Spelereglar for Multix Spelereglar for Belago Spelereglar for dei andre spela til Norsk Tipping	Spelereglement
Reguleringa gjeld for	Den private lotterimarknaden	Norsk Tipping	Norsk Rikstoto
Speltypar	Lotteri med skrapelodd og andre papirbaserte loddsetlar Lotteri som blir distribuerte på Internett og andre elektroniske plattformer Bingo Databingo Gevinstautomatar og kasinospel på norske skip Turneringspoker Meldingslotteri Basar	Tipping og oddsspel (Tipping, Langoddsen, Liveoddsen) Talspel (Lotto, Extra, Keno, Joker, VikingLotto, Eurojackpot) Internasjonale spel (VikingLotto, Eurojackpot) Lotteri med interaktive trekningsar på Internett (Instaspill, eKasino, eBingo og eFlax) Gevinstautomatar (terminalane Multix og Belago) Lotteri med skrapelodd (Flax) Nabolaget	Totalisatorspel på følgjande nasjonale eller internasjonale hesteløp: V4, V5, V65, V64, V75, V76 Dagens Dobbel Vinner, Plass Tvilling, Duo, Trippel 5+
Løyvemyndigheit	Lotteritilsynet	Kulturdepartementet fastset spelereglar og gir løyve etter fråsegn frå Lotteritilsynet Lotteritilsynet godkjenner enkeltspel	Landbruks- og matdepartementet gir konsesjon Landbruks- og matdepartementet fastset spelereglar og gir løyve
Tilsynsmyndigheit	Lotteritilsynet	Lotteritilsynet	Lotteritilsynet
Ansvarleg departement	Kulturdepartementet	Kulturdepartementet	Landbruks- og matdepartementet

Felles for reguleringa er:

- Formålet om å sikre at lotteri og pengespel blir tilbydde i trygge og ansvarlege former for å avgrense uheldig speleåtferd og leggje til rette for at lotteri og pengespel kan vere ei god inntektskjelde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur
- Kravet om løyve for å tilby lotteri og pengespel
- Forbodet mot å tilby, marknadsføre og formidle lotteri og pengespel som ikkje har løyve
- Forbodet mot å formidle betaling av innsats og gevinst i lotteri og pengespel som ikkje har løyve

Det gjeldande regelverket er avgrensa til å gjelde verksemd som blir rekna som lotteri og pengespel, det vil seie spel som blir tilbydde mot betaling og med gevinst, der utfallet er heilt eller delvis tilfeldig.⁴ I tillegg gjeld regelverket oppstilling av underhaldningsautomatar, som ikkje er å rekne som lotteri. Regelverket gjeld ikkje dataspel og sosiale nettverksspel der det er gratis å delta, eller der spelet ikkje gir gevinst eller ferdigheiter og kunnskap avgjer utfallet.

Lotterilova, pengespellova og totalisatorlova gjeld for lotteri og pengespel som blir tilbydde, marknadsførte og formidla i Noreg. Vidare gjeld lovene for slik verksemd i utlandet som er retta mot Noreg.⁵ Det inneber mellom anna at lotteri og pengespel på Internett, som er retta mot nordmenn frå utlandet, må ha løyve frå norske myndigheiter for å vere lovlege i Noreg. Gjeldande regelverk opnar ikkje for å gi slikt løyve. Det er likevel ikkje ulovleg for nordmenn å delta i slike spel.

Fleire uregulerte spelselskap tilbyr lotteri og pengespel i Noreg via Internett frå utlandet, utan løyve frå norske myndigheiter. Norske myndigheiter omtaler nettspelselskap utan norsk løyve som uregulerte. Det gjeld òg spelselskap som har lisens eller anna løyve til å tilby pengespel i andre jurisdiksjonar, og som derfor er regulerte der. Den uregulerte verksemda inneber eit brot på den norske lotteri- og pengespellovgivinga. Det faktum at Internett er grenseoverskridande, og fråværet av eit regelverk som kan handhevast i utlandet, gjer det utfordrande å få stansa den ulovlege aktiviteten desse spelselskapa driv i Noreg.⁶

2.2.2 Lotterilova

Lotterilova og tilhøyrande forskrifter regulerer den private lotterimarknaden i Noreg og legg til rette for at samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar kan få løyve til å tilby ulike former for lotteri med avgrensa omsetning. Det omfattar tradisjonelle lotteri med bruk av skrapelodd og andre papirbaserte lodd, bingo og turneringspoker. Lotterilova opnar òg for at reiarlag kan få løyve til å tilby kasinospel og spel på gevinstautomatar på norske skip i rute mellom norsk og utanlandsk hamn der overskotet kjem samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar til gode.

Lotterilova opnar ikkje for å gi løyve til lotteri med interaktive trekningar som er formidla via det elektroniske kommunikasjonsnett.⁷ Interaktive trekningar vil seie lotteri der trekninga skjer på det tidspunktet spelaren sjølv vel, og på bestilling frå spelaren. Forbodet er ikkje til hinder for at Internett og andre elektroniske plattformer kan nyttast til å formidle og distribuere lotteriet.

Reglane for dei private lotteria er utforma slik at lotteria med høgast omsetning og størst risiko for uheldig speleåtferd er underlagde den strengaste reguleringa. Med det som utgangspunkt er det opna for at papirbaserte lotteri, basar og pokerspel med låg omsetning på visse vilkår kan bli tilbydde utan løyve.⁸ For andre lotteri er det krav om løyve. Slikt lotteriløyve kan berre givast til landsdekkjande, regionale eller lokale organisasjonar eller foreiningar som arbeider for humanitære eller samfunnsnyttige formål.⁹ Dersom organisasjonen overlèt gjennomføringa av lotteriet til ein privat operatør, blir det òg stilt krav om at vedkommande er autorisert som entreprenør av Lotteritilsynet.¹⁰

Lotteri som krev løyve, er nærmare regulerte i forskrift. For fleire lotteri er det sett grenser for omsetning, innskot og hastigheit i spelet. For store lotteri som får løyve, er det eit absolutt vilkår at lotteriet ikkje er venta å medføre problem i form av speleavhengigheit. Det er òg fastsett reglar som avgrensar marknadsføringsaktiviteten for desse lotteria.

Lotteritilsynet gir løyve til lotteri, og løyve blir gitt på vilkår av at overskotet går til eit samfunnsnyttig eller humanitært formål.¹¹ Ein nærmare omtale av *samfunnsnyttig eller humanitært formål*

⁴ Definisjonen av lotteri i lotterilova § 1

⁵ Straffelova § 7 og lagt til grunn av Kulturdepartementet i vedtak 9. januar 2012 i klagesak om spelselskapet Cherryföretagen AB sitt tilbud av pengespelet Eurolotto på Internett

⁶ Nærare om tiltak for å avgrense ulovleg spelaktivitet i kapittel 13.

⁷ Lotteriforskrifta § 5 nr. 4

⁸ Lotterilova § 7

⁹ Lotterilova § 6

¹⁰ Lotterilova § 4c

¹¹ Lotterilova §§ 4 og 5

blir gitt i kapittel 15. For enkelte lotteri er det fastsett i forskrift kor stor del av overskotet som skal gå til formålet.

2.2.3 Pengespellova

Pengespellova og tilhøyrande forskrifter, retningslinjer og spelereglar regulerer dei største lotteria og pengespela i tillegg til dei spela som inneber høgast risiko for problematisk speleåtferd. Lova gir Norsk Tipping einerett til å tilby slike spel i Noreg. Det omfattar talspel som Lotto og VikingLotto, tippe- og oddsspel som Tipping og Langoddsen, spel på gevinstautomatane Multix og Belago, lotteri med interaktive trekningar (nett kasino, nettingo og elektroniske skrapelodd) og lotteria Flax og Nabolaget.

Spela kan formidlast av Norsk Tipping-kommisjonærar, på Internett og i andre elektroniske kanalar. Spel på gevinstautomaten Multix kan ein berre tilby i kontrollerbare lokale med avgrensa ferdsel, til dømes i kioskar, bowlinghallar, hotell eller kafear. Spel på gevinstautomaten Belago kan ein berre tilby i bingohallar.

Lotteria og pengespela som Norsk Tipping tilbyr, er i hovudsak regulerte gjennom retningslinjer og spelereglar som er fastsette av Kulturdepartementet med heimel i pengespellova. I tillegg har Norsk Tipping sett i verk eigne tiltak for å sikre eit trygt og ansvarleg tilbod av lotteri og pengespel.

Felles for alle lotteri og pengespel som Norsk Tipping tilbyr, er kravet om 18-års aldersgrense for deltaking. For alle spel, med unntak av Flax, er det vidare eit krav om at spelaren må vere registrert med bruk av personleg spelarkort.

For å førebyggje sosiale og økonomiske problem med speling er det òg for fleire av dei tilbydde spela fastsett reglar om maksimale tapsgrenser, frivillige og obligatoriske spelegrenser og utestenging. Det er òg fastsett retningslinjer med krav til marknadsføringa av spela. Det er dessutan innført reglar om universelle tapsgrenser på tvers av spela som Norsk Tipping tilbyr.

Kulturdepartementet gir løyve til å tilby lotteri og pengespel etter pengespellova etter fråsegn frå Lotteritilsynet. Når det gjeld enkeltspel på Norsk Tippings Instaspill, Multix- og Belago-terminalar, er det Lotteritilsynet som gir løyve.

Overskotet frå verksemda til Norsk Tipping blir fordelt ved at det først blir gitt 6,4 prosent til helse- og rehabiliteringsformål. Resten blir fordelt med 64 prosent til idrettsformål, 18 prosent til kulturformål og 18 prosent til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar.¹² Overskotet frå terminalspellet Belago blir fordelt direkte til organisa-

sjonane og entreprenørane for bingoallane. I berekninga av overskot inngår ikkje den innsatsen som spelaren har bestemt skal gå direkte til eit lag eller ei foreining som er tilknytt grasrotdelen.¹³ Fram til 2017 inngår heller ikkje eit eventuelt overskot frå spelet Nabolaget i fordelinga av overskotet til Norsk Tipping.¹⁴ Det blir òg avsett midlar til forskning, informasjon, førebygging og behandling i samband med speleavhengigheit. I tillegg opnar pengespellova § 10 for at det kan setjast av midlar til fond for å dempe verknadene av omsetningsvingingar for overskotsmottakarane. Fondet blir bygd opp i år med sterk omsetningsauke, mens ein i år med sviktande omsetning kan ta av fondet til fordel for overskotsmottakarane.

2.2.4 Totalisatorlova

Totalisatorlova og tilhøyrande forskrifter, retningslinjer og spelereglar regulerer totalisatorspela som Norsk Rikstoto har einerett til å tilby i Noreg. Det gjeld pengespel på hesteløp som V4, V75, Dagens Dobbel, Vinner og 5+.

Spela kan formidlast av Norsk Rikstoto-kommisjonærar, via Internett og i andre elektroniske kanalar.

Pengespela som Norsk Rikstoto tilbyr er i hovudsak regulerte gjennom konsesjonen, retningslinjer og spelereglar som Landbruks- og matdepartementet har fastsett med heimel i totalisatorlova. I tillegg har Norsk Rikstoto sett i verk eigne tiltak for å sikre eit trygt og ansvarleg tilbod av pengespel.

Felles for alle pengespela som Norsk Rikstoto tilbyr, er kravet om 18-års aldersgrense for å delta. For alle spel som blir formidla på Internett og i andre elektroniske kanalar, er det òg krav om at spelaren må vere registrert. Vidare er det fastsett reglar om obligatoriske spelegrenser ved at spelaren må setje eit tak på eige innskot for ein bestemt periode for å få spele. Det er òg fastsett retningslinjer med krav til marknadsføringa av spela. Norsk Rikstoto er òg i ferd med å innføre reglar om universelle grenser for tap.

Det er Landbruks- og matdepartementet som gir løyve til å tilby spel etter totalisatorlova. I tråd med den nye konsesjonen frå 2017 skal Norsk Rikstoto legge fram alle nye spel for Lotteritilsy-

¹² Pengespellova § 10

¹³ Forskrift om grasrotandel av 27. februar 2009

¹⁴ I ein overgangsperiode fram til 2017 blir dette fordelt direkte til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar, jf. pengespellova § 10 sjette leddet.



Figur 2.1 Norsk Rikstoto har einerett på å tilby totalisatorspel i Noreg

Foto: Norsk Rikstoto/Eirik Stenhaug/Equus Media.

net for vurdering og fråsegn før dei sender søknad til departementet.

Overskotet frå verksemda til Norsk Rikstoto går til formål som bidreg til å fremje hestesport, hestehald og hesteavl. Overskotet blir fordelt etter at Norsk Rikstoto har betalt 3,7 prosent av bruttoomsætninga i årleg avgift til staten.

2.3 Historisk utvikling og regelverksendringar sidan 2000

2.3.1 Oversikt

På generelt grunnlag kan vi seie at reguleringa av den norske lotteri- og pengespelmarknaden har endra seg i takt med den teknologiske utviklinga og den aukande konkurransen frå dei uregulerte

spelselskapa. Det har skapt behov for reglar som opnar for å etablere nye former for lotteri og pengespel som kan supplere og til dels erstatte dei tradisjonelle lotteria og pengespela, og reglar for korleis desse lotteria og pengespela skal distribuerast.

Frå 2000 og fram til i dag har det skjedd endringar i regelverket som har vore nødvendige for å avgrense omfanget av uheldig speleåtferd. Til dømes gav automatreforma¹⁵ Norsk Tipping einerett til å stille opp gevinstautomatar, og reguleringa av desse automatane blei flytta frå lotterilova til pengespellova.

Utviklinga på lotteri- og pengespelområdet frå 2001 og fram til i dag kan oppsummerast slik:

¹⁵ Sjå omtale i avsnitt 2.3.2.2

Tabell 2.2 Utviklinga på pengespel- og lotterimarknaden frå 2000 og fram til i dag

År	
2000	Norsk Tipping og Norsk Rikstoto får prøvekonsesjon til å formidle eksisterande pengespel på Internett.
2001	Lotteritilsynet blir oppretta.
2002	Samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar får prøvekonsesjon til å tilby interaktive lotteri på Internett og SMS.
2003	Stortinget vedtek å gi Norsk Tipping einerett til å tilby spel gjennom oppstilling av gevinst-automatar – reguleringa av gevinstautomatar blir flytta frå lotterilova til pengespellova.
2004	Oslo tingrett avseier dom om at stortingsvedtaket om å gi Norsk Tipping einerett til å drive speleautomatar er i strid med EØS-avtalen. Ny formålsparagraf i lotterilova, pengespellova og totalisatorlova trer i kraft.
2005	Norsk Tipping og Norsk Rikstoto får permanent løyve til å tilby lotteri og pengespel på Internett og andre elektroniske plattformer. Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet fastset retningslinjer for korleis spela til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kan marknadsførast. Ny bingoforskrift trer i kraft. Norsk Tipping innfører et nytt spillerkort med sikker ID som fundament for spill i alle selskapets kanaler.
2006	Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet fastset reglar for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto sine spel i elektroniske kanalar. Lotteriforskrifta blir endra, slik at ein kan tilby nye former for lotteri.
2007	Høgsterett gir staten medhald i automatsaka – oppstilling av private gevinstautomatar blir forbode. Det blir gitt løyve til Pantelotteriet. Ny forskrift om totalisatorspel trer i kraft.
2008	Norsk Tipping startar oppstillinga av Multix-terminalane. Endringar i lotterilova trer i kraft – Lotteritilsynet overtek politiet sine oppgåver etter lotterilova. Oslo tingrett slår fast at einerettsmodellen er i samsvar med EØS-avtala i Ladbrokes-dommen.
2009	Ny forskrift om tilskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar frå speleoverskotet til Norsk Tipping trer i kraft. Ny forskrift om grasrotdelen trer i kraft. Norsk Tipping innfører obligatorisk registrert spel på alle spel med unntak av Flax og 18 års aldersgrense for alle spel.
2010	Ny forskrift om forbod mot betalingsformidling for lotteri og pengespel som ikkje har norsk løyve, trer i kraft. Bingoautomatar blir forbudt. Det blir fastsett innstrammingar i regelverket for bingo.
2011	Ny forskrift om fordeling av overskot frå utbetalingsautomatar oppstilt i bingohallar trer i kraft. Norsk Tipping byrjer å stille opp Belago-automatar.
2012	Norsk Tipping lanserer Liveoddsen.
2013	Norsk Tipping lanserer Eurojackpot. Tippenøkkelen blir endra i pengespellova.

Tabell 2.2 Utviklinga på pengespel- og lotterimarknaden frå 2000 og fram til i dag

År	
2014	Norsk Tipping lanserer interaktive nettspill. Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet fastset nye retningslinjer for korleis spela til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kan marknadsførast. Lotterilova blir endra, og det blir opna opp for turneringspoker og vennelagspoker. Ny forskrift om fordeling av tilskot til organisasjonar som arbeider med problematisk spele- åtferd, trer i kraft. ESA opnar sak mot Noreg etter klage frå privat aktør om uføreseieleg regelverk.
2015	Nye reglar om store lotteri i lotteriforskrifta trer i kraft, og Stortinget vedtek å føre Extra inn i den ordinære tippenøkkelen. ESA lukkar saka mot Noreg. Norsk Tipping lanserer Nabolaget. Norsk Rikstoto lanserer 5+.
2016	Norsk Tipping innfører universelle tapsgrenser. Norsk Rikstotos konsesjon fornyes for perioden 2017 til 2021.

2.3.2 Pengespel – frå private gevinst-automatar til Nabolaget og 5+

2.3.2.1 Inngangen til 2000-talet

Ved inngangen til 2000-talet dominerte Norsk Tipping og gevinstautomatane den norske lotteri- og pengespelmarknaden med 40 prosent kvar i marknadsdelar. Marknadsdelen til Norsk Rikstoto var 12 prosent.

Norsk Tipping hadde 3800 kommisjonærar over heile landet som stod for sal av spela Tipping, Oddsen¹⁶, Lotto, VikingLotto, Flax og Joker. Selskapet var òg operatør for TV-spelet Extra på vegner av Stiftelsen Helse og Rehabilitering.

Norsk Rikstoto hadde 1300 kommisjonærar over heile landet som selde totalisatorspel. Kommisjonærane stod for 84 prosent av omsetninga av totalisatorspela, mens resten av omsetninga i all hovudsak kom frå travbanene.

På same tid var det stilt opp rundt 22 000 gevinstautomatar som blei drifta av private operatørar.

2.3.2.2 Automatreforma

I 2003 vedtok Stortinget å gi Norsk Tipping einere rett til å tilby spel på utbetalingsautomatar, og reguleringa av desse automatane blei overført frå lotterilova til pengespellova. Bakgrunnen for vedtaket var den urovekkjande auken av personar med speleproblem knytte til dei oppstilte gevinstautomatane og manglande vilje i automatbran-

sjen til å etterkomme Kulturdepartementet sitt forslag om å stramme inn regelverket.

Lovendringa skapte sterke reaksjonar hos aktørane i automatbransjen, og saka blei lagd fram for ein nasjonal domstol og EFTAs overvakingssorgan ESA. Rettslege avklaringar om automatreforma tok tid, og først i 2007 avgjorde Høgsterett endeleg at Norsk Tipping kunne få einere rett til å stille opp utbetalingsautomatar.¹⁷

Andre gevinstautomatar blei forbodne å stille opp og blei fjerna 1. juli 2007. Like etter blei reglane for Norsk Tipping si oppstilling av terminalspelet Multix godkjende, og dei første spelterminalane blei oppstilte i 2008.

I 2010 blei det gjennomført ei tilsvarande endring for bingoautomatane som var oppstilte i bingohallane. Reguleringa av bingoautomatar blei overført frå lotterilova til pengespellova, og Norsk Tipping fekk einere rett til å tilby terminalspelet Belago i bingolokala.

Samtidig som Norsk Tipping fekk einere rett til å tilby spel på utbetalingsautomatar, blei det med heimel i pengespellova fastsett ei mellombels forskrift som gav samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar kompensasjon for bortfallet av automatinntektene. Ordninga danna grunnlaget for ei fast tilskotsordning som blei innført i 2009 der det blei fastsett i lov og forskrift at 18 prosent av overskotet til Norsk Tipping skulle fordelast til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar.¹⁸

¹⁷ Rt. 2007 s. 1003

¹⁸ Forskrift 12. juni 2009 nr. 640 om tilskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar frå speleoverskotet til Norsk Tipping

¹⁶ Omgrepet «Oddsen» blir brukt i spelereglane til Norsk Tipping, og inkluderer alle oddsspela (m.a. Liveoddsen, Landoddsen og Oddsbomben)



Figur 2.2 I 2003 vedtok Stortinget å gi Norsk Tipping einerett på å tilby spel på utbetalingsautomatar

Foto: Lotteri- og stiftelsestilsynet.

2.3.2.3 Nye spel på Internett

I 2000 fekk Norsk Tipping og Norsk Rikstoto prøvekonsesjon til å formidle eksisterande lotteri og pengespel på Internett. Vidare blei to grupperingar av samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar gitt prøvekonsesjonar til drift av interaktive lotteri på Internett og mobiltelefon i 2002. Bakgrunnen for prøvekonsesjonane var den teknologiske utviklinga og konkurransen frå utlandet.

Etter høyring blei det i 2005 bestemt å gi Norsk Tipping og Norsk Rikstoto permanente løyve til å formidle dei eksisterande pengespela på Internett og i andre elektroniske kanalar. Løyvet blei avgrensa mot interaktive lotteri og pengespel. Det blei ikkje opna for at andre aktørar kunne få slikt løyve, og lotteriar til dei samfunnsnyttige og humanitære organisasjonane på desse kanalane blei avvikla.

I 2014 lanserte Norsk Tipping lotteri med interaktive trekningar på Internett. Spela blir tilbydde innanfor eit omfattande ansvarlegheitsrammeverk som er fastsett i spelereglar med krav til maksimale tapsgrenser og obligatoriske og frivillige spelegrenser. Målet var å få nordmenn som

speler hos uregulerte spelselskap, til å spele meir ansvarleg og kontrollert hos Norsk Tipping.

2.3.2.4 Andre nye spel

I perioden 2000 og fram til 2015 vidareutvikla Norsk Tipping og Norsk Rikstoto fleire av dei tradisjonelle pengespela, og det blei òg lansert nokre nye spel.

I 2002 fekk Norsk Rikstoto løyve til å samarbeide med det svenske totalisatorselskapet ATG, slik at norske spelarar fekk høve til å spele i felles pott på svenske og norske løp. I 2003 blei selskapet vidare gitt løyve til å innføre Jokerpotten i V75, og denne endringa var med på gjere V75 til det største totalisatorspelet i marknaden. Like etter blei Lyntoto lansert.

I 2011 fekk Norsk Tipping løyve til å tilby talspelet Eurojackpot. Talspelet blir tilbydd i samarbeid med ei rekkje europeiske land. Vidare lanserte selskapet Liveoddsen i 2012. Det er eit oddspel som tilbyr spel mens kampane blir spelte.

I 2015 lanserte Norsk Rikstoto det internasjonale spelet 5+ i samarbeid med det franske statlege spelselskapet PMU. Same året lanserte

Norsk Tipping lotteriet Nabolaget. Nabolaget er eit lotterispel der det blir trekt vinnarar på bakgrunn av adressa. I tillegg til at det blir trekt ein hovudvinnar tilfeldig blant deltakarane, vinn dei i nabolaget som har delteke. Det blei òg vedteke at spelet Extra skulle vere ein del av det ordinære speltilbodet til Norsk Tipping, og spelet blei dermed flytta frå lotterilova til pengespellova.

2.3.2.5 *Grasrotandelen*

I 2009 blei ordninga med grasrotandelen innført. Med heimel i pengespellova blei det fastsett ei forskrift som la til rette for at alle som spelar på spela til Norsk Tipping, kan velje seg ein lokal organisasjon og gi inntil 5 prosent av det dei spelar for, til organisasjonen. For spel på terminalen Multix og nettkasino blei satsen sett til 10 prosent av spelinnsatsen etter frådrag for gevinstar. I samsvar med intensjonen bak innføringa av grasrotandelen blei forskrifta utforma som ei lågterskelordning med minst mogleg administrativ byrde for deltakarane.

For å sikre at grasrotmidlane gjekk til reelle frivillige organisasjonar, blei det i 2011 gjort ei endring i forskrifta som gjorde det mogleg å stenge ute organisasjonar som det var grunn til å tru var oppretta hovudsakleg for å få grasrotmidlar.

For å førebyggje og sanksjonere misbruk av ordninga ytterlegare blei forskrifta endra på nytt i 2013. Det blei fastsett ein eigen formålsparagraf, og det blei innført nye og strengare krav til organisasjonane som kunne få grasrotmidlar. I tillegg blei tilsynsansvaret overført frå Kulturdepartementet til Lotteritilsynet. Etter forskriftsendringa blei mange organisasjonar utestengde frå ordninga, og misbruket av ordninga blei redusert.

2.3.2.6 *Tiltak for å avgrense uheldig speleåtfærd*

Fleire av pengespela som Norsk Tipping og Norsk Rikstoto fekk løyve til å tilby frå 2001 og utover, var spel som innebar risiko for uheldig speleåtfærd. For å avgrense moglege skadeverknader med spela blei det fastsett fleire reglar som skulle verne sårbare grupper.

Når reglane for elektronisk distribusjon av spel blei fastsette for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto i 2006, blei det innført krav om 18-års aldersgrense for alle pengespel som blei formidla på Internett og i andre elektroniske kanalar. Samtidig blei det stilt krav om at spelaren måtte vere registrert. Det blei òg stilt krav om at distribusjonen ikkje måtte skje på ein måte som skapte risiko for uheldig speleåtfærd. Selskapa blei òg pålagde å in-

formere om skadeverknader av for mykje speleaktivitet.

Året etter, i 2007, blei det innført krav om 18-års aldersgrense for alt pengespel i kommisjonærleddet til Norsk Rikstoto.

I 2009 blei det fastsett i spelereglane at alt spel hos Norsk Tipping, med unntak av Flax, skulle skje registrert. I forlenginga av dette blei det i 2010 innført krav om 18-års aldersgrense for alle spel som Norsk Tipping tilbyr. Krav til aldersgrense var tidlegare fastsett for enkelte spel som Langoddsen og terminalspela Multix og Belago, men blei no gjeldande for alle spel.

I samband med at Norsk Tipping lanserte terminalspela Multix i 2008 og Belago i 2010, og lotteri med interaktive trekningar i 2014, blei det mellom anna fastsett reglar om obligatoriske og frivillige spelegrenser knytte til tids- og pengebruk og reglar om utestenging.

For å styrkje arbeidet med å avgrense problematisk speleåtfærd blei det òg i 2015 fastsett ei forskrift der frivillige organisasjonar kunne få tilskot frå avsette midlar i Norsk Tipping til bruk på konkrete hjelpetiltak eller førebyggjande tiltak.¹⁹

2.3.2.7 *Krav til marknadsføringa*

Utviklinga med fleire nye spel og den auka konkurransen frå dei uregulerte spelselskapa har ført til at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har auka marknadsføringa si. Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet fastsette i 2005 felles retningslinjer for marknadsføringa av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto sine lotteri og pengespel for å sikre at marknadsføringa av spela blei gjennomført på ein måte som avgrensa uheldig speleåtfærd og overdriven speling. Retningslinjene blei sist endra i 2014.

Sentrale føresegner i retningslinjene er at marknadsføringa ikkje må finne stad i større grad enn nødvendig for å kanalisere spelarar inn mot sikre og forsvarlege speltilbod, og at speloperatørane ikkje må rette marknadsføringa mot personar under 18 år. Det blir òg stilt krav om at marknadsføringa ikkje må vere urimeleg påtrengjande, og at vinnarsjansen må framstillast på ein korrekt og balansert måte.

2.3.2.8 *Forbod mot betalingsformidling*

I 2010 blei lotterilova, pengespellova og forskrift om totalisatorspel endra, og det blei presisert at

¹⁹ Forskrift 19. desember 2014 nr. 1715 om tilskot til frivillige organisasjonar som arbeider med problematisk speleåtfærd

eksisterande formidlingsforbod òg omfatta betalingsformidling av innsats og gevinst i pengespel som ikkje hadde løyve. Samtidig blei det fastsett ei forskrift med heimel i dei tre lovene som innebar forbod for norske bankar og andre finansinstitusjonar mot å formidle betaling av innskot og gevinst i pengespel som ikkje har norsk løyve.²⁰ Formålet med forbodet var å avgrense nordmenn sin tilgang til lotteri og pengespel som ikkje hadde norsk løyve, og det hadde bakgrunn i konkurransen frå dei uregulerte spelselskapa og tilbodet av lotteri og pengespel på Internett.

2.3.3 Lotteri – frå Pantelotteriet til fem nye løyve

2.3.3.1 Endringar gjennomført på bingomarknaden

Etter automatreforma i 2003 har det blitt gjennomført fleire lov- og forskriftsendringar. Det er mellom anna opna for fleire former for lotteri, og det er fastsett ei ny bingoforskrift.

I 2005 tok ei ny forskrift om bingo til å gjelde. Den viktigaste endringa som blei gjort, var å slå fast overskotskrava til dei samfunnsnyttige og humanitære organisasjonane.

Etter 2005 har det skjedd ein del mindre endringar i forskrift om bingo. Dei mest sentrale revisjonane blei sette i verk i perioden frå 2010 til 2012. Bingobransjen hadde då opplevd ein stor vekst sidan forbodet mot gevinstautomatar frå 1. juli 2007. Denne veksten kom berre frå spel på bingoautomatar, og seinare databingoterminalar.

På bakgrunn av dette blei det først eit forbod mot bingoautomatar frå 1. april 2010. Då ein såg at omsetninga på bingoautomatar blei flytta over på databingo, blei det òg gjort endringar i regelverket for desse terminalane. Det blei sett grenser for kor mange terminalar som kunne vere oppstille i eit bingolokale. Vidare blei det lagt inn eit krav om at alle databingospel skulle ha 30 sekund pause mellom kvart spel. Denne endringa tok til å gjelde 1. januar 2012, og endringa har hatt mykje å seie for omsetninga på databingo.

2.3.3.2 Løyve til nye former for lotteri

I 2007 fekk Norges Røde Kors løyve til å tilby Pantelotteriet. Løyvet blei gitt med heimel i ei ny føresegn i lotteriforskrifta²¹ som gav Lotteritilsynet

høve til å tillate nye former for lotteri i særlege tilfelle, etter førehandssamtykke frå Kulturdepartementet. Formålet med føresegna var å gi samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar høve til å utvikle nye, moderate former for lotteri med liten fare for speleavhengigheit. Slike lotteri kunne ikkje ha høgare årleg omsetning enn 100 millionar kroner, og maksimumsgevinsten er på to millionar kroner.

I åra som følgde, fekk fleire aktørar avslag på søknadene om lotteriløyve. Ein aktør som fekk avslag på søknaden om løyve, klagde det norske regelverket inn til EFTAs overvåkingsorgan ESA. Det resulterte i at ESA i januar 2014 opna sak mot Noreg. I opningsbrevet peikte ESA på fire forhold med det norske regelverket som kunne vere i strid med reglane i EØS-avtalen:

- Det var unødvendige grenser for kva type lotteri som kunne arrangerast, og søknadsprosedyren for enkelte lotteri var unødvendig komplisert.
- Vilkåra for å få lotteriløyve var ikkje konkrete nok og var lite føreseielege.
- Det kunne oppstå ein interessekonflikt når Kulturdepartementet og/eller Lotteritilsynet skulle avgjere søknader om lotteri samtidig som dei var involverte i styringa av Norsk Tipping.
- Norsk Tipping og private aktørar blei forskjellsbehandla ved at det var ein eigen søknadsprosedyre for godkjenning av dei nye spela og lotterita til Norsk Tipping.

På bakgrunn av kritikken frå ESA blei regelverket endra, mellom anna slik at Kulturdepartementet ikkje lenger skulle avgjere søknader om lotteriløyve. Det blei òg opna for at lotteri kunne distribuerast på Internett eller andre elektroniske plattformar, men det blei presisert at ein ikkje kunne gi løyve til lotteri med interaktive trekningar. Ved same høve blei det laga ein ny regel om store lotteri i lotteriforskrifta. Bakgrunnen for det var eit ønske frå regjeringa om å opne opp for enkelte større lotteri som ikkje kunne medføre problem i form av speleavhengigheit, som eit supplement til tilbodet frå Norsk Tipping. Regelen tok til å gjelde i februar 2015, og han opna for at Lotteritilsynet kunne gi inntil fem niårige løyve til store lotteri med omsetning opp til 300 millionar kroner i året. Det blei òg fastsett reglar for marknadsføringa av slike lotteri. Det er samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar med internasjonal aktivitet som kan få løyva. Dersom det er fleire enn fem konsept som oppfyller krava til å få løyve, skal ein trekkje lodd for å avgjere kven som skal få endeleg løyve.

Etter regelendringane lukka ESA saka mot Noreg.

²⁰ Forskrift 19. februar 2010 nr. 184 om forbod mot betalingsformidling for pengespel som ikkje har norsk løyve

²¹ Dåverande Lotteriforskrifta § 7

2.3.3.3 *Poker*

I 2014 blei lotterilova endra, og det blei opna for at det kan spelast poker i private heimar mellom personar i nær omgangskrets utan løyve når lotteriet ikkje har eit organisert eller profesjonelt preg.²² Samtidig blei lotteriforskrifta²³ endra, og det blei

opna for at Lotteritilsynet kunne gi løyve på inntil tre år til å tilby turneringspoker i Noreg. I 2015 blei det for første gong arrangert noregsmeisterskap i poker i Noreg.

²² Lotterilova § 5c

²³ Forskrift til lov om lotteri m.v. § 8

3 Pengespel- og lotterimarknaden i Noreg i dag

3.1 Aktørar i marknaden

Den norske marknaden for pengespel og lotteri består av regulerte og uregulerte aktørar. Som beskrive i kapittel 2 er den regulerte marknaden delt mellom statleg kontrollerte og private aktørar. Dei statleg kontrollerte aktørane er Norsk Tipping AS og stiftinga Norsk Rikstoto.

I den private, regulerte lotterimarknaden er det fleire aktørar. Den største delen av marknaden består av rundt 60 bingoentreprenørar som til saman har om lag 230 bingohallar. I tillegg tilbyr reiarlaget Color Line spel på seks skip som går i rute mellom norsk og utanlandsk hamn. ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering tilbydde spelet Extra gjennom Norsk Tipping fram til 1. januar 2016, då spelet etter lovendring blei ein del av den ordinære spelporteføljen til Norsk Tipping. Denne lovendringa styrkjer einerettsmodellen ved at det er Norsk Tipping som innanfor porteføljen til selskapet no tilbyr alle dei største lotteria i den norske marknaden.

Den private, regulerte marknaden består vidare av ei rekkje andre mindre aktørar: om lag 200 foreiningar som har foreiningsbingo, og 70 lokalradioar og nokre få lokal-TV-stasjonar som tilbyr radio- eller TV-bingo. Resten av den private marknaden består av omtrent 40 landsdekkjande organisasjonar med landslotteri og rundt 2300 andre lag og foreiningar som arrangerer mindre lotteri. Frå 2015 er det i tillegg gitt løyve til ein årleg noregsmeisterskap i poker.

Den uregulerte pengespelmarknaden består av mange utanlandske pengespelselskap som tilbyr pengespel og lotteri til nordmenn over Internett. Selskapa har ikkje løyve til å tilby pengespel i Noreg og opererer dermed ulovleg når dei marknadsfører og tilbyr spel til nordmenn. Selskapa har etablert hovudkontora sine utanfor Noreg og unndrar seg dermed norske myndigheiter si handheving av lotteri- og pengespellovgevinga.

Det er om lag 25 utanlandske spelsider som marknadsfører pengespel til nordmenn via tv. I dag er dei fleste av disse spelsidene heilt eller delvis eigd av fem selskap:

- Betsson Group, som marknadsfører Bets-son.com, Nordicbet.com, Norgesautomaten.com, Betsafe.com og Norskelodd.com.
- Unibet Group, som marknadsfører Unibet.com, Mariacasino.com og Bingo.com.
- Cherry AB som marknadsfører Spilleautomater.com, ComeOn.com, Norgesspill.com, Folkeautomaten.com og Mobilbet.com.
- Gaming Innovation Group, som marknadsfører Rizk.com, Guts.com,
- BetIt Group, som marknadsfører Thrills.com, Kaboo.com og Superlenny.com.

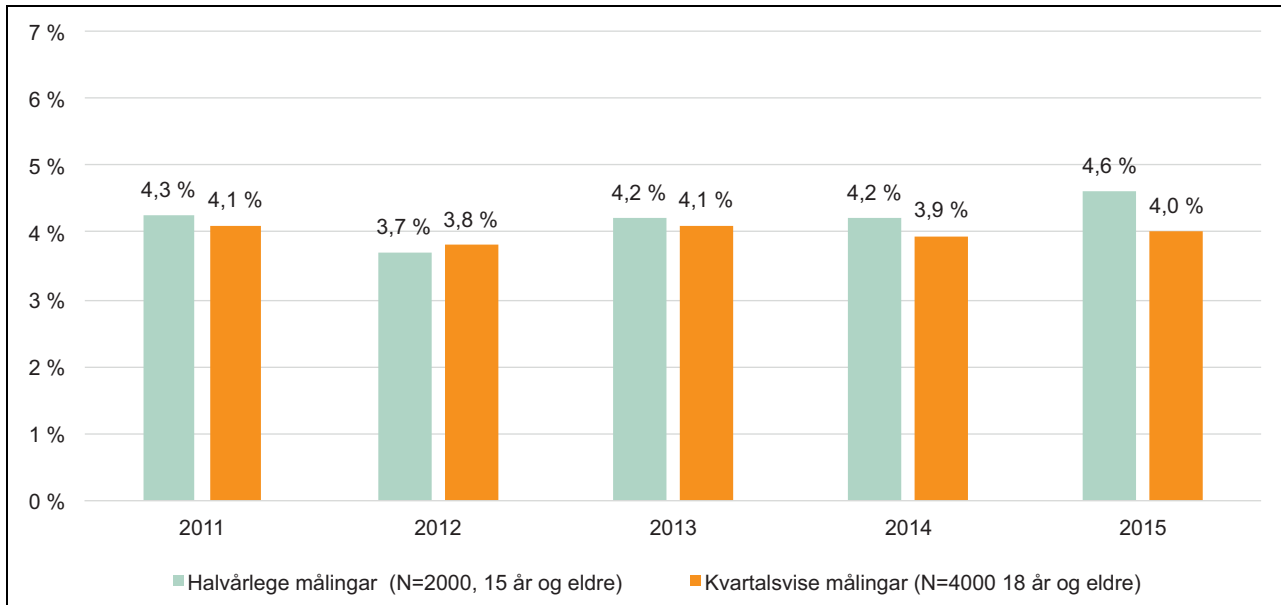
Andre aktørar som tilbyr og marknadsfører pengespel og lotteri utan norsk løyve, er mellom anna Vera&John, MrGreen, LeoVegas, Casumo og 7red.

3.2 Spelarar

Mange nordmenn deltek i pengespel kvart år. Universitetet i Bergen har på oppdrag frå Lotteritilsynet gjennomført to befolkningsundersøkingar i høvesvis 2013 og 2015. Befolkningsundersøkingane blir nærmare beskrivne i kapittel 4. Begge undersøkingane viste at om lag 2 200 000 nordmenn hadde spelt pengespel i løpet av ein periode på tolv månader. Data som er samla inn om spelarane, kan seie noko om kor stor marknaden for pengespel er, korleis fordelinga av regulerte og uregulerte aktørar er, og korleis marknaden utviklar seg.

Lotteritilsynet gjennomfører regelmessige undersøkingar¹ av kor mange nordmenn som deltek i pengespel, både i den regulerte norske marknaden og hos dei uregulerte selskapa. Undersøkingane viser at prosentdelen nordmenn som deltek i pengespel hos uregulerte aktørar, har vore svært stabil i ei årrekkje. Figur 3.1 viser prosentdelen

¹ Sentio Research Norge AS har gjort desse målingane for Lotteritilsynet. 1000 personar blir spurde kvar gong, i eit tilfeldig utval av befolkninga over 15 år. Det blir gjennomført fire kvartalsvise og to halvårlege målingar kvart år.



Figur 3.1 Prosent i befolkninga som har spelt på utanlandske nettsider i løpet av det siste året

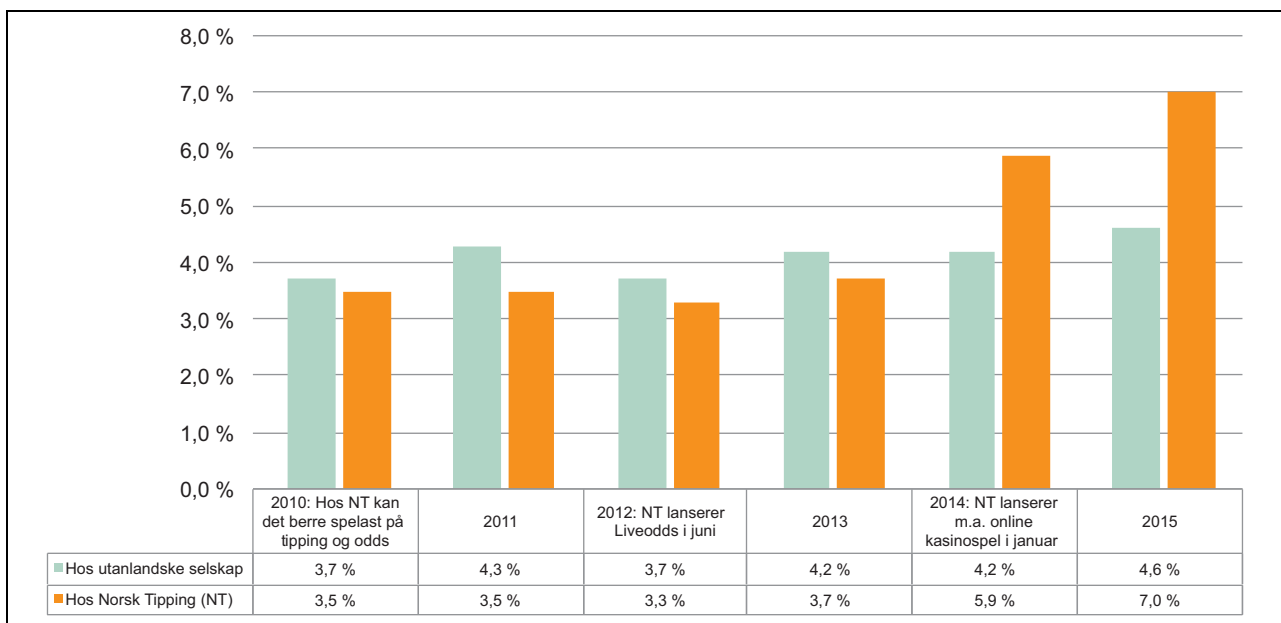
Kjelde: Sentio Research Norge AS.

spelarar frå dei kvartalsvise og halvårlege undersøkingane frå 2011 til og med 2015.

Resultata ligg stabilt på rundt 4 prosent, og ingen av variasjonane i resultatane frå år til år er signifikante i denne perioden. 4 prosent av befolkninga utgjer i overkant av 160 000 personar. Lotteritilsynet meiner at dette talet er noko lågt, fordi spørjeundersøkingane truleg i større grad fangar opp dei som speler ofte og regelmessig, enn dei som

speler sjeldan og sporadisk. Lotteritilsynet reknar med at mellom 225 000 og 270 000² speler på uregulerte nettstader. Sjølv om undersøkingane sannsynlegvis viser for få spelarar, viser resultatane likevel stor grad av stabilitet over tid.

I figur 3.2 har ein samanlikna omfanget av spelarar på den uregulerte og den regulerte marknaden. Tala i diagrammet kjem frå dei same halvårlege undersøkingane som Sentio Research



Figur 3.2 Prosent i befolkninga som har spelt sportsspel eller kasinospel på nett eller mobil i løpet av det siste året

Kjelde: Sentio Research Norge AS.

har gjennomført på oppdrag frå Lotteritilsynet. To gonger i året blir 1000 personar frå 15 år og oppover spurde om dei deltek i både regulerte og uregulerte spel. Til saman er 2000 personar blitt spurde kvart år.

Dei som har spelt hos uregulerte selskap, har svart ja på spørsmålet om dei har spelt pengespel over Internett eller mobiltelefon hos andre enn Norsk Tipping eller Rikstoto det siste året.

Dei som har spelt hos Norsk Tipping, har svart ja på spørsmålet om dei har spelt Tipping eller oddsspel hos Norsk Tipping på Internett og mobil. Dei har òg fått spørsmål om dei har spelt KongKasino, Bingoria eller Flax som Norsk Tipping tilbyr på nett eller mobil.

Figur 3.2 viser at prosentdelen som spelar hos uregulerte selskap, har vore stabil gjennom desse seks åra. Det same viser undersøkingane som Lotteritilsynet får gjennomført kvart kvartal: Der oppgir rundt 4 prosent årleg at dei har spelt hos uregulerte selskap.

Prosentdelen som spelar hos Norsk Tipping, har stige, særleg dei siste to åra, og det heng saman med at Norsk Tipping har lansert online kasino, online bingo og online skrapespel på Internett og mobil. Nokre av spelarane spelar både hos Norsk Tipping og hos uregulerte selskap, men diagrammet viser at fleire har spelt online sports- og kasinospel hos Norsk Tipping dei siste to åra enn hos dei uregulerte selskapa.

Figuren viser at 7 prosent har spelt slike sports- og kasinospel hos Norsk Tipping, noko som utgjer 300 000 spelarar. Norsk Tipping har opplyst at selskapet i 2015 hadde om lag 330 000 spelarar av sportsspel og nettspele KongKasino, Bingoria og Flax på Internett og mobil.

Målinga fangar dermed ikkje opp alt spel, men gir eit godt bilete på utviklinga, som viser at talet på spelarar hos uregulerte aktørar er stabilt, mens Norsk Tipping får stadig fleire spelarar.

3.3 Omsetning

3.3.1 Innleiing

Ovanfor er det gjort greie for berekningar av kor mange personar som spelar pengespel i Noreg, og

² Lotteritilsynet har estimert det samla talet på spelarar på sports- og kasinospel hos regulerte og uregulerte aktørar til 450 000. Dersom ein føreset at desse fordeler seg med 50 prosent berre hos Norsk Tipping, 25 prosent hos Norsk Tipping og uregulerte og 25 prosent berre hos uregulerte, svarer det til 225 000 spelarar hos dei uregulerte. Ei alternativ berekning byggjer på ei fordeling på høvesvis 40 prosent, 30 prosent og 30 prosent, noko som gir 270 000 spelarar hos uregulerte selskap.

korleis desse fordeler seg mellom den regulerte og den uregulerte marknaden. Det er vanskelegare å seie noko sikkert om korleis omsetninga fordeler seg på den regulerte og den uregulerte marknaden. Det ligg føre kjende omsetningstal frå dei norske regulerte aktørane, men dei tilsvarende tala manglar frå dei uregulerte pengespelselskapa. Ei vurdering av korleis marknaden fordeler seg, må derfor byggje på estimat frå andre kjelder.

3.3.2 Den regulerte marknaden

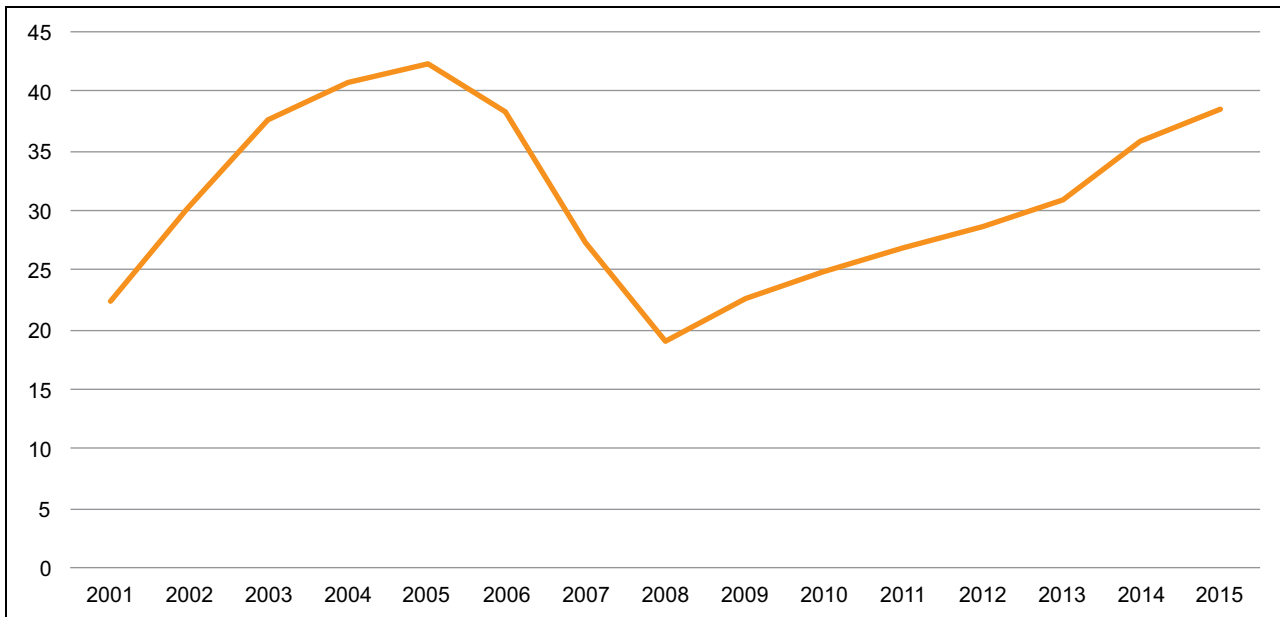
Dei siste 15 åra er mykje endra i den norske pengespelmarknaden. Figur 3.3 viser endringar i brutto omsetning i perioden 2001–2015. Brutto omsetning er det beløpet som er satsa på pengespel før gevinstar er utbetalte. For den regulerte marknaden utgjorde dette beløpet 38,5 milliardar kroner i 2015.

Veksten tidleg på 2000-talet kan forklarast med auka omsetning på utbetalingsautomatar som blei drifta av private automatentreprenørar. Utbetalingsautomatane blei forbodne i 2007, noko som førte til at omsetninga i den regulerte pengespelmarknaden blei mykje mindre. Bruttoomsetninga minka alt i 2006, då utbetalingsautomatane fekk forbod mot å ta imot pengesetlar. Frå 2008 har omsetninga auka jamt og trutt. Omsetninga i bingoarknaden og hos Norsk Rikstoto voks i nokre år etter at automatforbodet blei innført. Norsk Tipping har hatt vekst i omsetninga frå 2009. Det kan primært forklarast ved lanseringa av nye spel som Multix, Belago og nettkasino.

Figur 3.4 viser utviklinga i netto omsetning dei siste 15 åra. Netto omsetning er den delen av brutto omsetning som er igjen etter at gevinstane er utbetalte. For den regulerte marknaden utgjorde beløpet 9,7 milliardar i 2015.

Netto omsetning følgjer i stor grad den same utviklinga som brutto omsetning fram til 2008. Frå 2008 er det lågare vekst i netto omsetning. Det kan forklarast med at spelarane etter kvart spelar meir på spel med høgare gevinstprosent, som til dømes Multix, eller frå 2014 på online kasinospel. Figur 3.5 viser netto omsetning for Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og den regulerte spelmarknaden i Noreg elles.

Tidleg på 2000-talet var automatmarknaden størst. I 2005 hadde automatmarknaden aleine ein marknadsdel på heile 45 prosent. Marknadsdelen for den private marknaden var i åra rundt 2005 større enn for den statleg kontrollerte marknaden. Etter at automatane forsvann frå marknaden i 2007, har Norsk Tipping hatt den største



Figur 3.3 Brutto omsetning i perioden 2001–2015

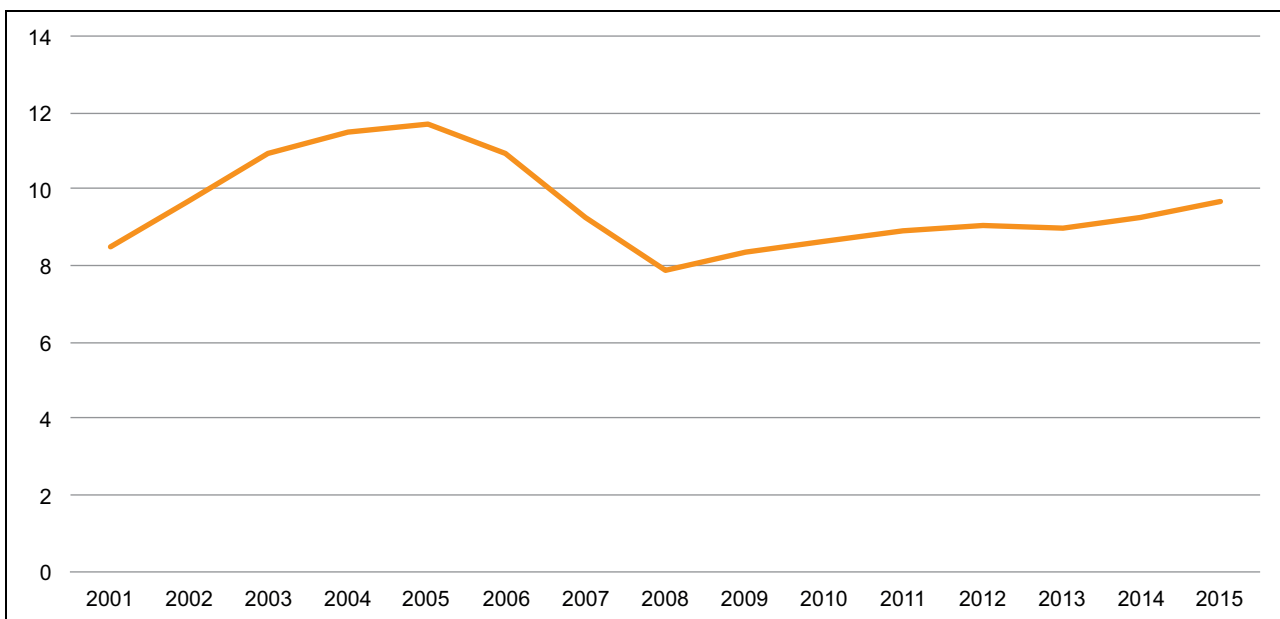
Kjelde: Lotteritilsynets Årsstatistikk – Norske pengespill 2001–2014 og foreløpige tal for 2015.

marknadsdelen, med vekst frå 34 prosent i 2005 til 70 prosent i 2015. Noko av veksten i Norsk Tipping skriv seg frå utplasseringa av spelterminalane Multix og Belago, som erstatta dei tidlegare utbetalingsautomatane. Fleire andre spel har òg bidrege til veksten, mellom anna dei nye nettspele som blei lanserte i 2014.

Norsk Rikstoto hadde òg omsetningsvekst i åra etter automatforbodet. Marknadsdelen til Norsk Rikstoto voks frå 8 til 15 prosent frå 2005 til

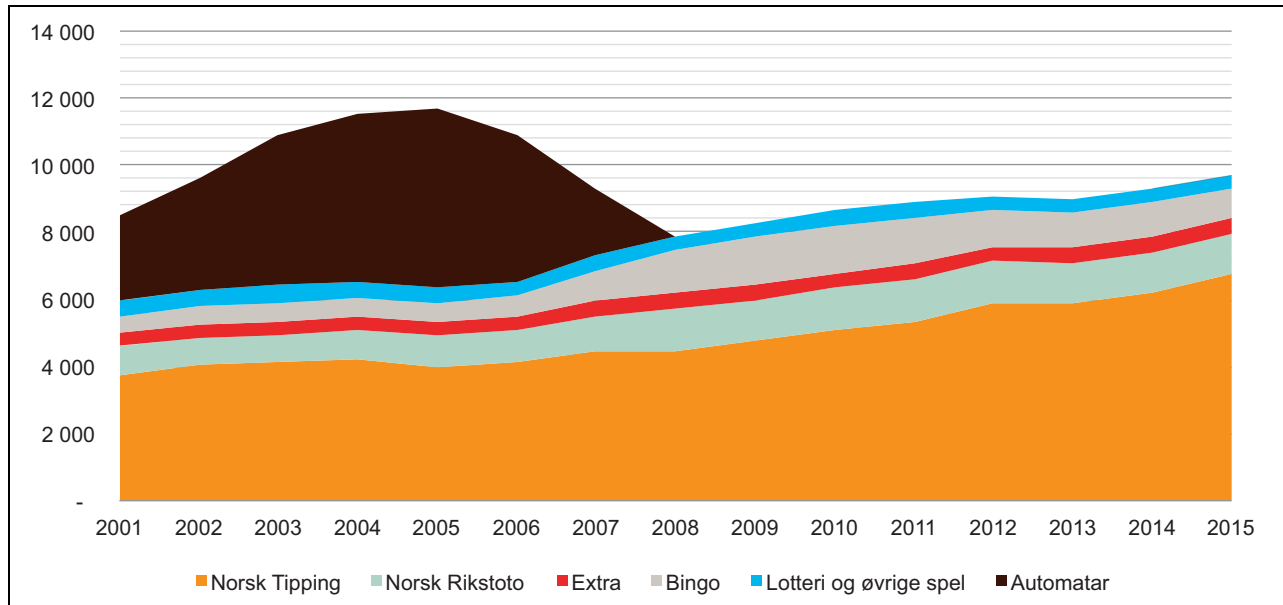
2008, då selskapet hadde den høgaste marknadsdelen. Netto omsetning var 959 millionar kroner i 2005 og 1214 millionar kroner i 2008. Dei seinare åra har omsetninga vore meir stabil, med ei omsetning på 1199 millionar kroner i 2015. Marknadsdelen til Norsk Rikstoto har dermed gradvis blitt noko mindre. I 2015 hadde Norsk Rikstoto ein marknadsdel på 12 prosent.

Målt i netto omsetning hadde Norsk Tipping (eksklusiv Extra) og Norsk Rikstoto ein samla



Figur 3.4 Netto omsetning i perioden 2001–2015

Kjelde: Lotteritilsynets Årsstatistikk – Norske pengespill 2001–2014 og foreløpige tal for 2015.



Figur 3.5 Utviklinga i nettoomsetning 2001–2015

Kjelde: Lotteritilsynets Årsstatistikk – Norske pengespill 2001–2014 og foreløpige tal for 2015.

marknadsdel på 82 prosent i 2015, noko som utgjorde nær 8 milliardar kroner.

Bingomarknaden hadde òg stor vekst etter at automatane blei fjerna, og marknadsdelen voks frå 5 til 17 prosent frå 2005 til 2009. Netto omsetning for bingo i desse åra var høvesvis 552 og 1406 millionar kroner. Dei seinare åra har marknadsdelen for bingo falle, ned til 9 prosent i 2015, tilsvarende ei netto omsetning på om lag 900 millionar kroner. Det meste av omsetninga kjem frå entreprenørbingo.

Til saman hadde den private pengespelmarknaden, inklusiv Extra, ein marknadsdel på 18 prosent i 2015, noko som utgjorde i overkant av 1,7 milliardar (bingo 9 prosent; lotteri, spel på skip og NM i poker 4 prosent; Extra 5 prosent).

3.3.3 Den uregulerte marknaden

Estimat for storleiken på den uregulerte marknaden vil nødvendigvis vere usikre. Det har primært samband med at dei uregulerte pengespelselskapa ikkje offentleggjer omsetningstala sine for Noreg.

Lotteritilsynet har i årsrapportane sine omtalt denne marknaden sidan tidleg på 2000-talet, og har frå 2012 berekna nettoomsetninga på den uregulerte marknaden, det vil seie kor mykje nordmenn har lagt igjen (tapt) hos uregulerte nettspeleoperatørar.

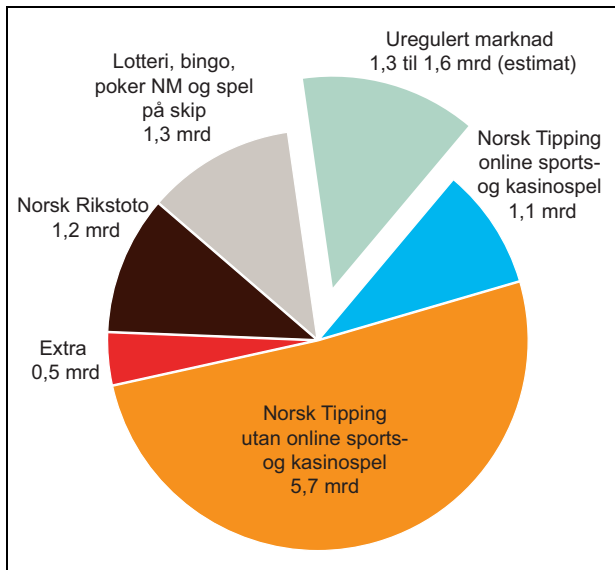
Lotteritilsynet har estimert at nettoomsetninga på den uregulerte marknaden i 2015 var på mel-

lom 1,3 og 1,6 milliardar. Estimatet byggjer mellom anna på undersøkingar om kor mange som spelar på odds- og kasinospel hos Norsk Tipping og hos uregulerte aktørar.³

Lotteritilsynet reknar med at den reelle utviklinga av omsetninga hos uregulerte aktørar etter 2014 viser ein mindre vekst eller stabilitet, og at denne utviklinga kan forkklarast med at Norsk Tipping har fått fleire nettspelelarar og har hatt stor vekst i omsetninga. Lotteritilsynet reknar med at noko av denne omsetningsveksten hos Norsk Tipping skriv seg frå kanalisering av spelarar frå uregulerte spelselskap.

Universitetet i Bergen sine undersøkingar der data blei samla hausten 2013 og hausten 2015, viser at talet på kasinospelelarar er stabilt før og etter at Norsk Tipping lanserte kasinospel i januar 2014 (4,4 prosent i 2013 og 4,7 prosent i 2015). Prosentdelen spelarar som spelar kasinospel hos Norsk Tipping, har stige frå 0 til 2,1. Prosentdelen spela-

³ I berekninga har Lotteritilsynet mellom anna gått ut ifrå at marknadsdelen til Danske Licens Spil svarer omtrent til Norsk Tipping sin prosentdel av online-, odds- og kasinospel. Det er vidare lagt til grunn at denne omsetninga utgjorde ca. 40 prosent i 2015 (nedre anslag). Norsk Tipping har hatt noko auke, som følgje av vekst på Internett og mobil, til ein berekna marknadsdel på ca. 45 prosent (øvre anslag). I tillegg er det kjent at Norsk Tipping omsette for om lag 1 050 millionar kroner på dei nemnde spela i 2015. Ved å samanlikne prosentdelen spelarar hos uregulerte og dei regulerte, med omsetningstala til Norsk Tipping og prosentdelen til Danske Licens Spil i Danmark, er netto omsetning på den uregulerte marknaden i Noreg i 2015 berekna til mellom 1,3 og 1,6 milliardar kroner.



Figur 3.6 Pongespel i Noreg i 2015 – netto omsetning (GGR)¹

¹ Norsk Tipping sine online sports- og kasinospel inkluderer tipping, odds, kasinospel, skrapespel og bingo på Internett. Kjelde: Lotteritilsynet.

rar som spelar kasinospel hos utanlandske tilbydarar, er redusert frå 4,4 til 3,5. Berekningane til Lotteritilsynet viser at omsetninga frå uregulerte operatørar grovt sett har utgjort om lag 10 prosent av nettoomsetninga i den norske pengespelmarknaden.

Dei uregulerte selskapa tilbyr likevel ikkje alle spel som finst i den regulerte norske marknaden. For sports- og kasinospel har dei uregulerte speloperatørane truleg meir enn halvparten av marknaden. Norsk Tipping har tilbydd liveodds sidan sommaren 2012 og nettkasino sidan januar 2014. Uregulerte utanlandske spelselskap har derfor i mange år vore åleine om å tilby desse spela i den norske marknaden. Det går fram av figur 3.2 at prosentdelen spelarar som spelar på utanlandske sports- og kasinospel på nett og mobil, er stabil, mens prosentdelen som nyttar tilboda til Norsk Tipping, veks. Det er rimeleg å vente at auken i Norsk Tipping sin prosentdel av totalmarknaden for sports- og kasinospel vil gå ut over dei uregulerte aktørane. Dette blir òg støtta av tala om kasinospelarane i befolkningsundersøkingane til UiB.

Dei uregulerte aktørane har framleis ein stor marknadsdel innanfor sports- og kasinospel, men om vi samanliknar den uregulerte marknaden med den *totale* norske pengespelmarknaden, utgjør den uregulerte marknaden ein relativt liten prosentdel.

3.4 Overskot til samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur

Ein stor prosentdel av netto omsetning frå lotteri og pengespel blir utbetalt til frivillige organisasjonar. Det aller meste av desse pengane kjem frå Norsk Tipping, men også dei andre lotteri- og pengespela bidreg med pengar til mange organisasjonar.

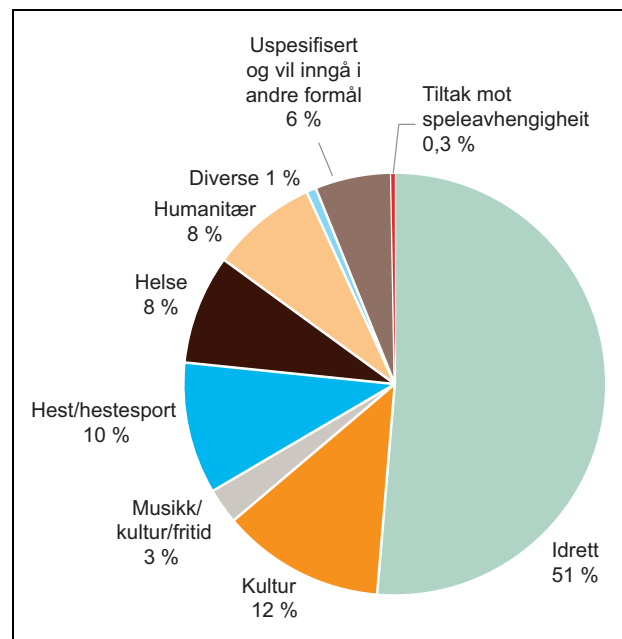
Tabell 3.1 viser kor mykje dei ulike aktørane bidreg med til ulike formål i 2015, mens figur 3.7 viser fordelinga av overskot (inntekter til formål) på ulike kategoriar. Beløpet til formåla utgjorde 5,5 milliardar kroner i 2015.

Kulturdepartementet fordeler overskotet til Norsk Tipping i samsvar med pengespellova § 10. Tuppenøkkelen er nemninga på fordelinga av over-

Tabell 3.1 Aktørane sine bidrag til formål i 2015

	Millionar kroner (NOK)
Norsk Tipping	4 254
Extra	231
Norsk Rikstoto	550
Bingo	237
Lotteri	185

Kjelde: Lotteritilsynet



Figur 3.7 Den norske pengespelmarknaden i 2015, inntekt til formål fordelt på ulike kategoriar

Kjelde: Lotteritilsynet.

skotet i Norsk Tipping til aktuelle formål innanfor idrett, kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar.

3.5 Marknadsføring

3.5.1 Innleiing

Nedanfor gir vi ei beskriving av omfanget av marknadsføringa av pengespel i Noreg, og utviklinga i både omfang og marknadsføringskanalar i dei seinare åra. Norske myndigheiter sine tiltak for å stanse ulovleg pengespelreklame frå utlandet blir omtalte nærmare i kapittel 13.

3.5.2 Regelverk

Som omtalt i kapittel 2 er det forbode etter norsk lov å marknadsføre pengespel og lotteri som ikkje har norsk løyve. Det er berre Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, og aktørar som har løyve til å arrangere lotteri, som lovleg kan marknadsføre pengespel.

Dei statleg kontrollerte pengespeleoperatørane kan marknadsføre innanfor rammene av marknadsføringslova og retningslinjer for marknadsføring i regi av Norsk Tipping AS og Norsk Rikstoto. Enkelte særreglar for marknadsføring er òg gitt i spelereglar for enkeltspel. Det følgjer vidare av EØS-retten at dei statlege aktørane ikkje kan marknadsføre meir enn det som er nødvendig for å kanalisere spelarar frå ulovlege til lovlege pengespel.

3.5.3 Kor mykje blir brukt på marknadsføring?

3.5.3.1 Kjelder

Norske myndigheiter har avgrensa talmateriale som viser det totale omfanget av marknadsføring frå uregulerte pengespelaktørar. Det inneber at det ikkje er mogleg å samanlikne tal for det totale omfanget av marknadsføring på den regulerte og den uregulerte pengespelmarknaden. Når det gjeld pengespelreklame på norske og utanlandske fjernsynskanalar som er tilgjengelege for norske sjåarar, ligg det føre tal for omfanget av pengespelreklame både frå dei regulerte og dei uregulerte pengespelaktørane.

3.5.3.2 Omfang av pengespelreklame på TV

Omfanget av pengespelreklame som blir send på fjernsynskanalar som er tilgjengelege for norske

sjåarar, er kartlagt i undersøkingar som Nielsen Media Research har gjennomført for Medietilsynet.⁴ Undersøkingane blei gjennomførte i tidsrommet 1. oktober 2013 til 30. september 2014, 1. august 2014 til 31. juli 2015 og 1. august 2015 til 31. juli 2016. Dei omfatta norske fjernsynskanalar⁵ og utanlandske kanalar⁶ som er retta mot Noreg.⁷

Til saman blei det brukt 12,7 milliardar kroner på fjernsynsreklame⁸ på norske og utanlandske fjernsynskanalar for perioden 2015–2016. Av dette blei 937 millionar kroner brukte til å reklamere for norske⁹ regulerte og uregulerte utanlandske spelselskap, mot 790 millionar året før. Det utgjer 7,4 prosent av reklamekronene som var brukte på TV-reklame i perioden.

Dei uregulerte aktørane stod for 79 prosent av reklamekroner brukt på pengespelreklame på fjernsynskanalar som er retta mot norske sjåarar. Dette er TV-reklame som er ulovleg etter pengespellovgivinga. Figur 3.8 viser fordelinga av brukte reklamekroner mellom dei uregulerte og regulerte pengespelaktørane for periodane oktober 2013–september 2014, august 2014–juli 2015 og august 2015–juli 2016. Talmateriale frå undersøkingar som Nielsen Media Research har gjort for Norsk Tipping sidan 2008 er presentert i figur 3.9. Denne illustrerer den kraftige veksten i TV-marknadsføringa frå dei uregulerte aktørane i perioden.

Aktørane som brukte mest på pengespelreklame i perioden 2014–2015, er Norsk Tipping og Unibet. Desse pengespelaktørane stod åleine for nesten 35 prosent av marknaden. Dei andre aktørane øvst på lista er Betsafe, Betsson, Comeon, Folkeautomaten, Mobilbet, Norgesautomaten, Norsk Rikstoto og Verajohn. Betsafe, Betsson og Norgesautomaten er alle eigd av Betsson Group.

⁴ Undersøkinga er basert på ein «as-run»-logg, som inneber at kringkastarane dagleg leverer ein sendelogg til Nielsen, som så kvalitetssikrar dataa og registrerer dei i ein database. Alle sende reklameinnslag og sponsorplakatar er med i denne loggen. Annonseringa blir prisa etter gjeldande bruttoprisliste basert på GRP (Gross Rating Point) frå dei enkelte kanalane.

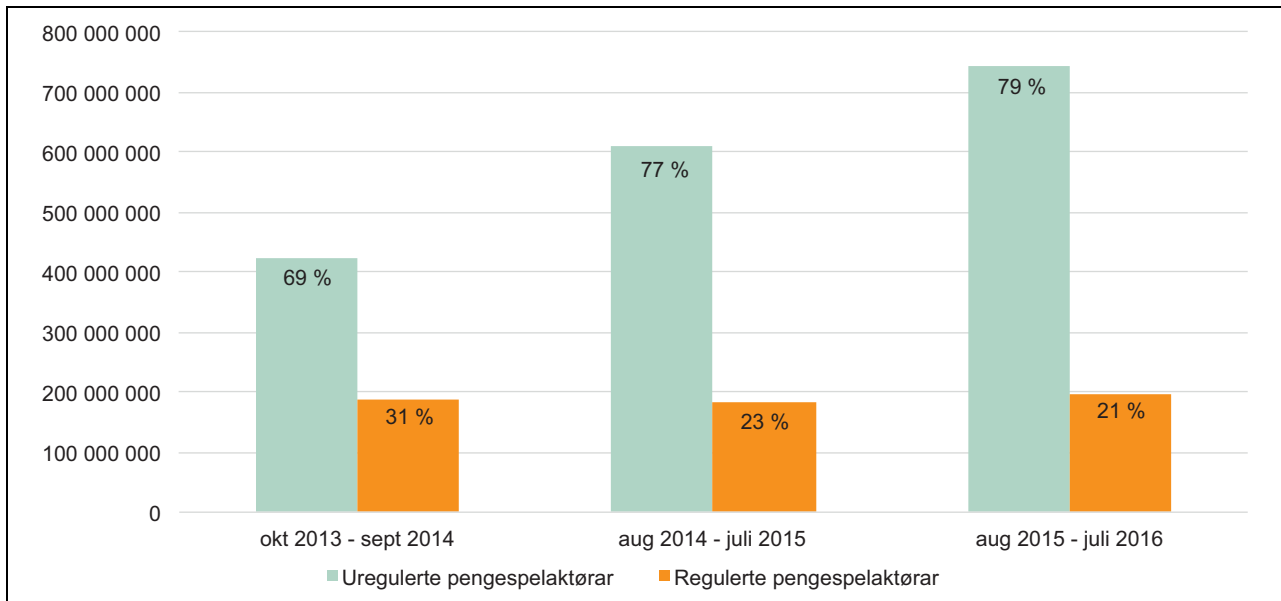
⁵ TVNorge, TV 2, TV 2 Bliss, TV 2 Humor, TV 2 Sport, TV 2 Nyhetskanalen og TV 2 Zebra.

⁶ BBC Brit, BBC Entertainment, Discovery Channel, Disney Channel, Eurosport, FEM, FOX MAX, MTV, National Geographic Channel, Nickelodeon, TLC, TV3, TV6, Viasat 4 og VOX.

⁷ Medietilsynets rapport om pengespel, 7. september 2015.

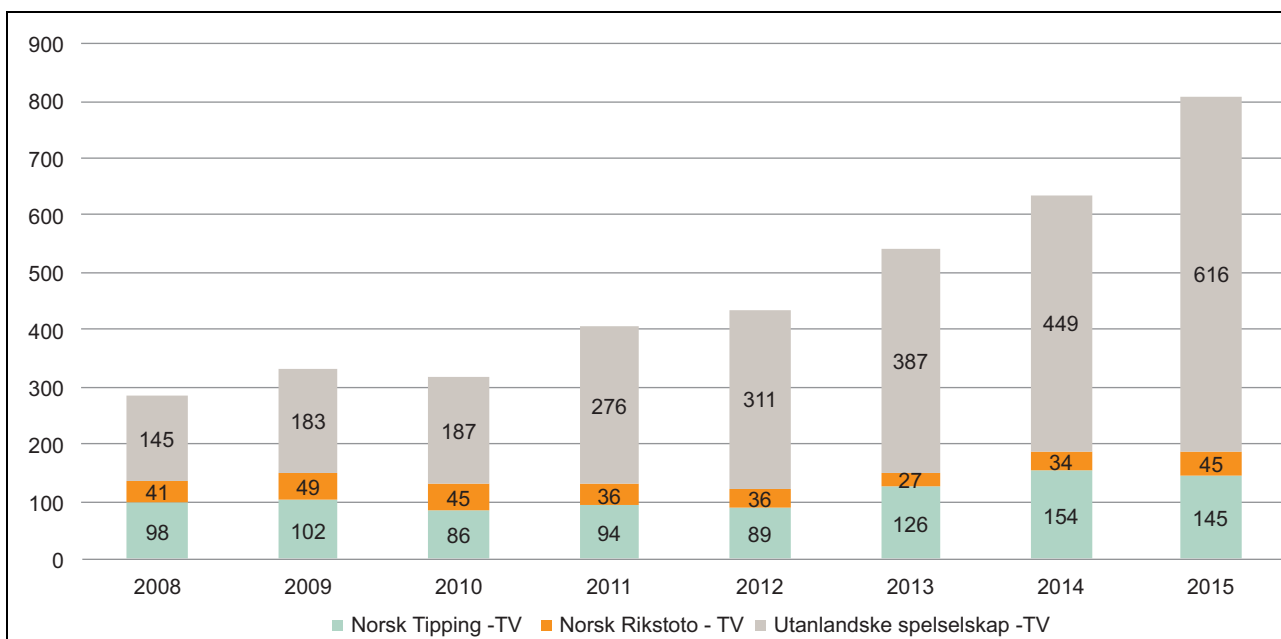
⁸ Undersøkinga omfattar berre tradisjonelt fjernsyn og må avgrensast mot mellom anna nett-TV og IPTV og mot bestillingstenester og andre kringkastingstenester.

⁹ Norsk Tipping AS, Stiftelsen Norsk Rikstoto og Norsk Pantelotteri (Panto).



Figur 3.8 Reklamekroner – uregulerte og regulerte pengespelaktører

Kjelde: Nielsen Media Research AS for Medietilsynet.



Figur 3.9 Utvikling i TV-marknadsføring

Kjelde: Nielsen Media Research AS for Norsk Tipping.

ComeOn, Folkeauomaten og Mobilbet er heilt eller delvis eigd av Cherry AB.

3.5.3.3 Omfanget av pengespelreklame i andre kanalar

I tillegg til å reklamere på fjernsyn marknadsfører dei regulerte og uregulerte pengespelaktørane seg i ei rekkje andre mediekkanalar.

Tidlegare var dei regulerte aktørane mest synlege i TV, radio og vekepresse og hos kommisjonærane. Som følgje av den teknologiske utviklinga er dei regulerte aktørane blitt aktive brukarar av sosiale medium, nettsider og mobilapplikasjonar til marknadsføring. Dei bruker òg nye verkemiddel, til dømes «vinnarhistorier», om spelarar som vinn toppgevinsten, som dei sjølve publiserer på nettsider og sosiale medium for å pro-

motere spel. Når desse historiene blir plukka opp av tradisjonelle medium, har spelselskapa nådd eit stort publikum. Det er marknadskommunikasjon med låge kostnader ved publisering, men med høg marknadsverdi i konkurransen om spelarane.

Lotteritilsynet har dei siste åra fått vesentleg fleire tips om ulovleg marknadsføring frå uregulerte aktørar. Tipsa viser at dei uregulerte operatørane nyttar direkterekame via e-post, SMS og innhaldsmarknadsføring¹⁰ og synleggjering av merkevare i det offentlege rom. Dei uregulerte aktørane har gått frå marknadsføring i tradisjonelle medium til å nytte kasinoportalar, ambassadørar¹¹, norske talspersonar, affiliates-verksemde¹² og sosiale medium. Det er vanskeleg å berekne verdien av spelselskapa si marknadsføring i andre kanalar enn TV. Årsaka er at det ville krevje detaljert innsyn i budsjetta til selskapa. Det er derfor ikkje mogleg å oppgi den totale verdien av reklamen frå dei regulerte og dei uregulerte aktørane i dei andre reklamekanalanane.

3.5.4 Marknadsføring i fleire kanalar

Både Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og dei uregulerte konkurrentane bruker i dag mange ulike marknadsføringskanalar. Lotteritilsynet har kartlagt dei synlege marknadsføringsaktivitetane til nokre av dei uregulerte aktørane i Noreg, og det viser at dei uregulerte i stor grad nyttar dei same kanalane for marknadsføring som dei statleg kontrollerte operatørane.

Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er åleine om å bruke enkelte kanalar som ligg innanfor norsk jurisdiksjon, og der handhevingsmyndigheita ikkje er noka utfordring. Andre marknadsføringskanalar er dei uregulerte åleine om å bruke. Det gjeld særleg enkelte sosiale medium og bruk av «affiliates».

¹⁰ Innhaldsmarknadsføring: bruk av journalistiske verkemiddel for å skape interesse. Det betalte innhaldet liknar til forveksling på journalistikk, men kommersielle aktørar betaler for å pakke informasjonen sin og produktet sitt inn som innhald retta mot personar dei definerer som potensielle kundar.

¹¹ Profilerte norske kjendisar og idrettsutøvarar som blir betalte for å promotere eller snakke positivt om spelselskapet.

¹² Det er vanleg blant pengespeltilbydarar på Internett å inngå affiliatesavtale med samarbeidspartnarar. Ein affiliatesavtale er ein avtale om prestasjonsbasert betaling der det vanlegaste er at den som har inngått ein affiliatesavtale med eit pengespelselskap, lenkjer til pengespelselskapet frå si eiga nettside. Så snart nokon klikkar på lenkjene og spelar hos pengespeltilbydaren, tener den som eig nettsida, pengar. Ein affiliatesavtale er i strid med lotterilova § 11, som seier at det er forbode å marknadsføre og formidle pengespel utan løyve.

Tabell 3.2 nedanfor viser marknadsføringskanalar som eit utval regulerte og uregulerte pengespelaktørar nyttar. Tabellen viser ikkje kanalar som blir brukte av uregulerte spelselskap, der kanalen ikkje er retta mot den norske marknaden.

3.5.5 Endringar i marknadsføringa

Pengespelselskap er raske til å nytte ny teknologi, og nordmenn har høg digital kompetanse, godt utbygd nett-tilgang og generelt god økonomi. Statistikk viser at Noreg ligg framfor nabolanda i Norden når det gjeld kjøp av digitalt innhald over Internett via mobiltelefon.¹³

Den teknologiske utviklinga har ført til at tradisjonell reklame gradvis blir erstatta av digital marknadsføring. «Spending» og reklamekroner gir ikkje den totale oversikta over pengespelreklamemarknaden. Det er ikkje lenger interessant å berre samanlikne marknadsføringsbudsjetta, for den teknologiske utviklinga har opna for så mange nye marknadsføringskanalar utan kostnader.

Kostnader ved TV-reklame kan framleis vere samanliknbare mellom ulike aktørar, men også her er det store endringar. Nye medievanar og bruk av tenester som AppleTV, ChromeCast, Netflix og Sumo gjer det mogleg å velje bort reklamen. Bruk av verktøy som blokkerer annonsar (AdBlock), tvingar fram nytenking hos selskapa.

Mediehus og avisredaksjonar kjempar om reklameinntektene mot globale mediegiantar som Facebook og Google. Det er rimelegare å annonsere og lettare å nå ut til forbrukarane i digitale flater. Mediebyrået iProspect har berekna at Google og Facebook vil omsetje for 3,8 milliardar kroner i Noreg i 2016.¹⁴

Utviklinga i mediebransjen har ført til at mediehusa no går nye vegar for å skaffe seg inntekter. Ein av desse nye vegane er såkalla content marketing – innhaldsmarknadsføring. Der det tidlegare var reine annonsebilag i avisene, blir no betalt innhald saumlaust inn i både nett-, papir- og mobilutgåvene til mediehusa. Det er vanskeleg å klart avgrense kva innhaldsmarknadsføring er, sidan heller ikkje bransjen sjølv er einig om ein definisjon. Felles er likevel at innhaldsmarknadsføring ofte bruker journalistiske verkemiddel for å skape interesse. Det betalte innhaldet liknar på journalistikken som mediehusa leverer, men kom-

¹³ Kjelde: eurostat.eu

¹⁴ <http://www.rbnett.no/ntb/innenriks/2016/02/23/Schibsted-topp-vil-ha-felles-kamp-mot-Google-og-Facebook-12196955.ece>

Tabell 3.2 Oversikt over marknadsføringskanaler

Kanal	Regulerte aktører		Uregulerte aktører		
	Norsk Tipping	Norsk Rikstoto	Unibet	Betsson	Folkeautomaten
Heimeside	X	X	X	X	X
Mobilapplikasjon	X	X	X	X	X
Nyheitsbrev/SMS	X	X	X	X	X
E-kommisjonærer	X	X			
Affiliates			X	X	X
Fysiske kommisjonærer	X	X			
Radio	X	X			
Aviser	X	X			
TV	X	X	X	X	X
Web-TV		X			
Vekepresse	X	X	X	X	X
Facebook	X	X	X	X	
Twitter	X	X	X	X	X
Instagram	X		X	X	X
YouTube	X	X	X	X	
Linkedin	X		X	X	
Snapchat		X	X	X	X
Sponsing	X	X	X	X	X
Ambassadører	X	X	X	X	X
Talspersonar	X	X	X	X	X
Blogg	X		X	X	

mersielle aktører betaler for å pakke informasjonen sin og produktet sitt inn som innhald retta mot personar dei definerer som potensielle kundar. Denne utviklinga utfordrar skiljet mellom redaksjonelt innhald og annonsering, og det kan bli vanskelegare å avgjere når eit spelselskap får redaksjonell omtale som er verna av ytringsfridommen, og når dei betaler for å marknadsføre seg.

Det er ikkje berre i mediehusa vi finn denne nye typen marknadsføring. Det finst òg innhald som liknar journalistikk, til dømes på nettsidene eller applikasjonane til pengespelselskapa, der vi møter historier om folk som har vunne store pengesummar på pengespel. Sakene løftar fram enkeltpersonar og presenterer historiene i ei form vi kjenner frå redaksjonelle flater. Innhalds-

marknadsføring låner truverdighet frå «vanleg» journalistikk når ho blir presentert i media. Der som det blir for tydeleg at dette innhaldet er vanleg, kommersiell reklame, mister det litt av verdien som marknadsføring.

Både dei regulerte og dei uregulerte selskapa nyttar kjende personar i marknadsføringa av merkevarene sine. Fleire av kjendisane som samarbeider med selskapa, opptre som såkalla ambassadører for selskapa. Det inneber at kjendisane gjerne er avtaleforplikta til å promotere selskapet ved å delta i reklamefilm, delta på ulike arrangement i regi av selskapet og gi positiv omtale for selskapet i blogginnlegg. Dei uregulerte selskapa har vore særleg aktive når det gjeld å nytte kjendi-

sar som ambassadørar for å promotere verksemdene sine i Noreg.

Uregulerte spelselskap har òg opptreidd som nyheitsbyrå gjennom kjøp av rettar til å formidle nyheiter og annonsere for store hendingar. Det var tilfellet for nyheita om bryllaupet og barnefødselen til to av dei mest profilerte ambassadørane. Slik sikra dei at namnet til spelselskapet blei nemnt då hendinga blei omtalt i media. Før kommunevalet i 2015 sette fleire uregulerte spelselskap «ordførarodds» på kor sannsynleg det var at dei ulike lokalpolitikarane blei ordførar i norske kommunar. Det gav store medieoppslag der namnet til spelselskapet blei nemnt i ei rekkje aviser, både landsdekkjande og lokale.

3.5.6 Tilsyn

Lotteritilsynet har tilsynsansvar etter lotterilova, pengespellova og totalisatorlova og fører tilsyn med regulerte private lotteri og statlege pengespel. Tilsynet skal òg reagere mot tilbydarane av uregulerte pengespel og lotteri i Noreg og mot marknadsføring av slike spel.

Lotteritilsynet fører tilsyn med marknadsføringa til lotteri- og pengespelaktørane på grunnlag av ei risiko- og vesentlegheitsvurdering. Marknadsføring skjer nesten ikkje i den regulerte, pri-

vate marknaden. Dei statleg kontrollerte aktørane marknadsfører i langt større utstrekning spela sine, og Lotteritilsynet fører jamleg tilsyn med desse. Gjennomførte tilsyn har omfatta kontroll av marknadskommunikasjon hos e-kommisjonærane til selskapa og marknadskommunikasjonen på heimesidene til selskapa, på mobilapplikasjonar og på sosiale medium. I tillegg har tilsynet kontrollert det betalte marknadsmateriellet som operatørane har distribuert mellom anna via TV, radio, vekepresse, mobil, Internett og fysiske kommisjonærar.

Lotteritilsynet sitt tilsyn med marknadsføringa til dei uregulerte operatørane skjer gjennom dialog og forvaltingsreaksjonar. Norske mediehus har vore lojale mot det norske lotteri- og pengespelregelverket og har respektert forbodet mot reklame frå uregulerte operatørar. Norske, trykte medium er derfor så godt som fri for reklame for uregulerte pengespeltildarar. Når det gjeld marknadsføring i andre kanalar, har norske myndigheiter hatt utfordringar i samband med jurisdiksjon og handheving av regelverket. Lotteritilsynet har likevel klart å avgrense uregulerte operatørar sine marknadsføringsaktivitetar på Facebook og YouTube og fått stansa marknadsføringsaktivitetar i regi av «affiliates» og på kasinoportalar.

4 Ein ansvarleg pengespelpolitikk – Dette veit vi om konsekvensane av pengespel

4.1 Innleiing

Eit viktig mål med dagens pengespelpolitikk er å sikre at så få personar som mogleg får problem med spel. For å nå dette målet må myndigheitene ha kunnskap om speleåtferd og speleproblem i befolkninga. Det er òg viktig å kjenne til kva for spel og eigenskapar ved spel som utgjør ein risiko for at sårbare grupper utviklar problematisk speleåtferd.

Kunnskap som myndigheitene får gjennom regulatorisk arbeid, forskning og annan informasjon bidreg til ei ansvarleg regulering av den norske spelmarknaden.

To viktige kjelder til kunnskap om konsekvensar av pengespel er befolkningsundersøkingane som Universitetet i Bergen gjennomførte i 2013 og 2015¹, og statistikk frå Hjelpelinja for speleavhengige. Funn frå desse kjeldene blir omtalte nedanfor.

Befolkningsundersøkingane har gitt norske myndigheiter ny kunnskap om utvikling av speleproblem. Data frå Hjelpelinja for speleavhengige gir myndigheitene kontinuerlege indikasjonar på korleis ulike spel fører til problem. Befolkningsundersøkingane viser eit større bilete, men kan i mindre grad fange opp raske endringar. Det er lettare å generalisere frå funna i befolkningsundersøkingane, men data frå Hjelpelinja underbyggjer det same mønsteret. Data frå Hjelpelinja kan òg vere ein indikator på tilstanden i pengespelmarknaden.

Det har elles vore lite forskning på konsekvensar av pengespel. Det trengst då longitudinelle studiar, bruk av registerdata eller kvalitative studiar. Forsking på konsekvensar av pengespel er eit av tiltaka i regjeringa sin handlingsplan mot speleproblem.

¹ Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2015, Pallesen, Molde, Mentzoni, Hanss og Morken, UiB 2016.

4.2 Speleproblem i Noreg i dag

4.2.1 Befolkningsundersøkingar

4.2.1.1 Om befolkningsundersøkingane

Universitetet i Bergen (UiB) gjennomførte befolkningsundersøkingar i 2013 og 2015. Den første skulle gi oppdatert kunnskap om speleproblem før Norsk Tipping lanserte interaktive nettspel (online kasino, skrapespel og bingo) i 2014. Undersøkinga blei gjennomført på nytt hausten 2015. Den same typen spørsmål blei brukt for å kunne samanlikne resultatane. Svarprosenten var 43,6 i 2013 og 40,8 i 2015.

Dei to befolkningsundersøkingane viser at i underkant av 60 prosent i alderen 16–74 år har delteke i pengespel det siste året: 59 prosent i 2013 og 58 prosent i 2015. I 2015 utgjør det 2 200 000 personar.

4.2.1.2 Kategorisering av risiko- og problemspelarar

Canadian Problem Gambling Index (CPGI), som blei brukt for å kartleggje omfanget av problem knytte til pengespel, består av ni spørsmål.² Delta-karane i undersøkingane blei grupperte som ikkje-problemspelarar, risikospelarar eller problemspelarar etter korleis dei sjølve rapporterte om omfang av problem i spørjeskjemaet. Fem av spørsmåla måler problematisk pengespelåtferd, mens fire spørsmål måler negative konsekvensar av pengespeldeltaking. Her er nokre døme på spørsmål:

- Har spelarane satsa meir enn dei hadde råd til?
- Har dei gått tilbake ein annan dag for å vinne tilbake det tapte?
- Har dei lånt pengar eller selt ting for å skaffe pengar til å spele?

² Kvart spørsmål får ein skår på ein skala frå 0 (aldri) til 3 (alltid). Basert på totalskåren blir spelarane delte inn i fire grupper: 1) ikkje pengespelproblem (totalskår = 0), 2) lågrisikospelar (totalskår = 1–2), 3) moderat risikospelar (totalskår = 3–7) og 4) problemspelar (totalskår = 8–27).



Figur 4.1 Befolkningsundersøkinga i 2015 viste at 58 prosent av befolkninga har delteke i pengespel det siste året. Lotto og andre talspel er dei spela som flest deltek i.

Foto: Norsk Tipping.

- Har spelinga ført til økonomiske problem for personen eller familien?

Av respondentane som spelar, rapporterer 0,6 prosent at dei for det meste eller alltid har satsa meir enn dei hadde råd til å tape. 1,1 prosent seier at dei for det meste eller alltid har gått tilbake ein annan dag for å vinne tilbake det tapte, mens 0,4 prosent for det meste eller alltid har lånt pengar eller selt ting for å skaffe pengar til å spele. 0,6 prosent seier at eige pengespel for det meste eller alltid har ført til økonomiske problem for personen sjølv eller familien.

I alt 1,6 prosent av spelarane rapporterer minst éi av dei nemnde økonomiske følgjene av pengespel. Blant moderate risikospelarar eller problemspelarar er det heile 29,3 prosent som rapporterer at dei for det meste eller alltid opplever negative økonomiske konsekvensar av pengespel. Blant dei andre spelarane er det tilsvarande talet 0,1 prosent.

Analysar blant spelarar viser at dei negative økonomiske konsekvensane er hyppigast hos yngre personar, menn, personar med låg utdanning, studentar og personar som er fødte utanfor Noreg.

Begge undersøkingane viser at 89 prosent av befolkninga i Noreg ikkje har problem med pengespel eller ikkje spelar. I tillegg er ca. 8 prosent såkalla lågrisikospelarar. Undersøkinga i 2015 viser at 3,2 prosent er moderate risikospelarar eller problemspelarar, mot 3 prosent i 2013.

Tala viser at spel er ein aktivitet mange deltek i. For om lag 3 prosent av befolkninga er spelinga på grensa til å bli eit problem, eller problemet er så stort at spelarane treng behandling eller anna hjelp. I reelle tal utgjer det om lag 120 000 spelarar, og av desse er 34 000 problemspelarar og 88 000 risikospelarar. Dersom vi i tillegg reknar med at også familien til risiko- og problemspelarar blir påverka, er fleire hundre tusen nordmenn ramma av speleproblem eller står i fare for å bli det.

Tabell 4.1 Andel av risiko- og problemspelarar.

	2013	2015
Ikkje problemspelar / ikkje spelar	89,2 %	89,0 %
Lågrisikospelar	7,8 %	7,7 %
Moderat risikospelar	2,4 %	2,3 %
Problemspelar	0,6 %	0,9 %

Kjelde: Befolkningsundersøkingane for 2013 og 2015, UiB.

Hovudinstrykket frå befolkningsundersøkingane er at resultatane er stabile. Ingen av endringane er signifikante, og UiB rapporterer at nivået på speleproblem har vore stabilt når resultatane frå dei to befolkningsundersøkingane blir samanlikna.

Når UiB samanliknar dei siste resultatane med tidlegare norske befolkningsundersøkingar i perioden 2005–2010, som var baserte på dei same måleinstrumentane, ser omfanget av pengespelproblem ut til å ha gått noko ned.

I rapportane frå UiB kjem det fram at omfanget av risikospelarar og problemspelarar truleg er underestimert. Forklaringa er at prosentdelane moderate risiko- og problemspelarar var høgare i første og andre purrerunde i 2015 (høvesvis 3,2 prosent og 7,0 prosent) enn ved førstegongs utsending av spørjeskjema i undersøkinga (2,6 prosent). Det var eit tilsvarande mønster i 2013.

4.2.1.3 Kva for spel deltek nordmenn i?

Befolkningsundersøkingane frå UiB kartlegg òg kva typar spel befolkninga deltek i. Mange deltek i talspel eller kjøper fysiske skrapelodd. Døme på talspel er Lotto, mens Flax er det vanlegaste skrapeloddet. Talspel som Lotto er karakteriserte av at det kan gå lang tid mellom innsats og gevinst, noko som gjer at desse spela vert rekna som lite farlege.

Mellom 10 og 20 prosent har delteke i spel som tipping, oddsspel eller hestespel. For oddsspele viser undersøkingane at det er om lag dobbelt så mange spelarar hos Norsk Tipping som hos uregulerte spelselskap.

Mellom 5 og 10 prosent spelar poker, kasinospel eller skrapespel på nett. Poker kan i hovudsak berre spelast på utanlandske nettsider, mens kasinospel blei tilgjengelege hos Norsk Tipping i 2014. I befolkningsundersøkinga i 2015 er det om lag éin og ein halv gong så mange som oppgir å ha spelt kasinospel hos uregulerte spelselskap, som

hos Norsk Tipping. Det er dessutan ein god del fleire som i 2015 har spelt skrapespel på nett, og denne prosentdelen har stige sidan Norsk Tipping lanserte slike spel i 2014. I 2013 var det 1 prosent av spelarane som spelte skrapespel på nett.³ Spelarane frå Norsk Tipping viser at om lag 9 prosent av spelarane spelte på selskapet sine skrapespel på nett i 2015. Dette er spel der det er kort tid mellom innsats og gevinst. På kasinospel på nett kan det til dømes ta berre tre sekund frå du satsar, til du får vite om du vinn.

Det er under 2 prosent som har delteke i bingo på nett. I 2015 seier 1 prosent at dei har spelt nettbingo (Bingoria) hos Norsk Tipping, og litt færre seier at dei har spelt hos uregulerte spelselskap.

Rundt 5 prosent har spelt på Multix-terminalane til Norsk Tipping, og omtrent 4 prosent har spelt bingo i eit bingolokale. Rundt 1 prosent seier at dei har spelt databingo eller på Norsk Tippings Belago-terminalar. Både databingo- og Belago-terminalar står i bingolokale. Desse spela er ikkje tilbydde på nett, og det er få som spelar dei.

4.2.1.4 Kva spelar risikospelarar og problemspelarar?

Befolkningsundersøkingane viser at om lag 3 prosent av befolkninga er moderate risikospelarar eller problemspelarar. Sidan det er i underkant av 60 prosent som deltek i pengespel, vil det seie at mellom 5 og 6 prosent av spelarane er moderate risikospelarar eller problemspelarar.

Undersøkingane som UiB har gjennomført, viser at risiko- og problemspelarar er sterkt overrepresenterte i enkelte spel. Det er spel som få spelar.⁴

³ På grunn av problem med spørsmål om skrapelodd i 2015-undersøkinga til UiB har ikkje denne undersøkinga noko samanliknbart resultat for 2015.

⁴ Når få spelar eit spel, blir utvalet i undersøkingane lite, og feilmargiane blir større. Samanfall i resultatane for begge åra styrkjer likevel resultatane.

Tabell 4.2 Del av spelarar som har deltatt i ulike typar spel som er moderate risikospelarar/problemspelarar.

	Prosentdel blant spelarane som har spelt dei siste 12 månadene (2015)	Prosentdel av spelarane som er moderate risikospelarar eller problemspelarar	(n): talet på personar som har svart at dei har spelt dei ulike spela
Talspel (Lotto, Keno, Joker, Extra etc.)	76,9 %	5 %	2 391
Skrapelodd (ikkje på Internett)	54,5 %	7 %	1 674
Tipping	16,7 %	13 %	506
Spel på hestar	15,8 %	10 %	486
Odds og liveodds hos Norsk Tipping	12,7 %	16 %	389
Pengespel på båt mellom Noreg og utlandet	8,8 %	15 %	270
Private pengespel	7,2 %	21 %	222
Odds og liveodds, ikkje hos Norsk Tipping	5,8 %	23 %	175
Poker på Internett	4,9 %	31 %	150
Speleautomatar i lokale (Multix)	4,4 %	30 %	136
Speleautomatar/kasinospel på Internett (ikkje Norsk Tipping)	3,5 %	47 %	107
Bingo i bingolokale	3,4 %	23 %	103
Andre spel	3,0 %	21 %	84
KongKasino (Norsk Tipping)	2,1 %	39 %	65
Skrapelodd på Internett (ikkje Norsk Tipping)	1,5 %	38 %	45
Databingo i bingolokale	1,3 %	55 %	42
Bingoria (bingospel, Norsk Tipping)	1,0 %	58 %	31
Bingo på Internett (ikkje Norsk Tipping)	0,7 %	57 %	23
Belago (Norsk Tipping sine terminalar)	0,6 %	74 %	19

Kjelde: Befolkningsundersøkinga 2015, UiB.

Det er fleire eigenskapar ved spel som kan føre til at enkelte utviklar speleproblem. Blant eigenskapane er til dømes hastigheit i spelet (kor lang tid det går frå innsats til eventuell gevinst og moglegheit for ny innsats), tilgang (til dømes om ein kan spele på Internett eller mobil) og kor lenge ein kan spele utan opphald. Jo raskare og meir tilgjengelege spela er, og jo lenger du kan spele utan opphald, desto høgare risiko er det knytt til dei. Talspelet Lotto er eit spel med låg risiko, mens speleautomatar på nett er eit døme på spel med høg risiko.

For talspel og fysiske skrapelodd, som har flest spelarar, var prosentdelen risiko- og problemspelarar på mellom 5 og 7 både i 2013 og 2015. For

sportsspel og hestespel var prosentdelen risiko- og problemspelarar lågast i hestespel med 10 og høgast i oddsspel hos uregulerte spelselskap med 23. Det var små forskjellar mellom 2013 og 2015.

I spel som nettpoker og nettkasino var prosentdelen risiko- og problemspelarar endå høgare: Det var i overkant av 30 prosent risiko- og problemspelarar for nettpoker både i 2013 og 2015. Talet for nettkasino var 33 prosent i 2013. I 2015 var denne delen 39 prosent for Norsk Tipping's kasinospel, mens talet var 47 prosent for kasinospel hos uregulerte spelselskap. For skrapelodd på nettet var prosentdelen 46 i 2013.⁵

Bingo på nett har den største overrepresentasjonen av risiko- og problemspelarar blant

nettspela. I 2013 var prosentdelen 62. I 2015 var prosentdelen omtrent like stor, og det er liten forskjell på om det er spelt hos Norsk Tipping eller hos uregulerte operatørar.

Det er òg ein overrepresentasjon av risiko- og problemspelarar på Multix-terminalar og spel i bingohallar. For Multix var prosentdelen 23 i 2013 og 30 i 2015. For spel i bingohallar var prosentdelen størst for Belago-terminalane: 45 i 2013 og 73 i 2015. For databingo var prosentdelen rundt 55 begge åra. For ordinært bingospel var talet vesentleg lågare: 18 prosent i 2013 og 23 prosent i 2015.

Spel med høg risiko for utvikling av speleproblem har ein høgare prosentdel av risiko- og problemspelarar. Eit spel kan klassifiserast som spel med høg risiko mellom anna når det er kort tid mellom innsats og gevinst. Det gjeld særleg kasinospel. Nesten halvparten som spelar kasinospel hos uregulerte spelselskap, er risiko- eller problemspelarar, mot 39 prosent av kasinospelarane hos Norsk Tipping.

4.2.2 Hjelpelinja for speleavhengige – utviklinga dei siste ti åra

4.2.2.1 Om Hjelpelinja

Hjelpelinja for speleavhengige opna 28. mars 2003. Sidan då har tenesta svart på mange tusen

⁵ På grunn av problem med spørsmål om skrapelodd i 2015-undersøkinga til UiB har ikkje denne undersøkinga noko samanliknbart resultat for 2015.

spørsmål frå spelarar og andre som står spelarane nær. I tillegg til å hjelpe menneske i ein vanskeleg situasjon og vise veg til hjelp og behandling, systematiserer tenesta mykje av innhaldet i samtalanene til statistikkformål.

Dei som kontaktar Hjelpelinja for speleavhengige, utgjer sannsynlegvis berre ein liten del av alle som har behov for hjelp. Likevel blir statistikken frå Hjelpelinja rekna som ein indikator på korleis speleproblem utviklar seg.

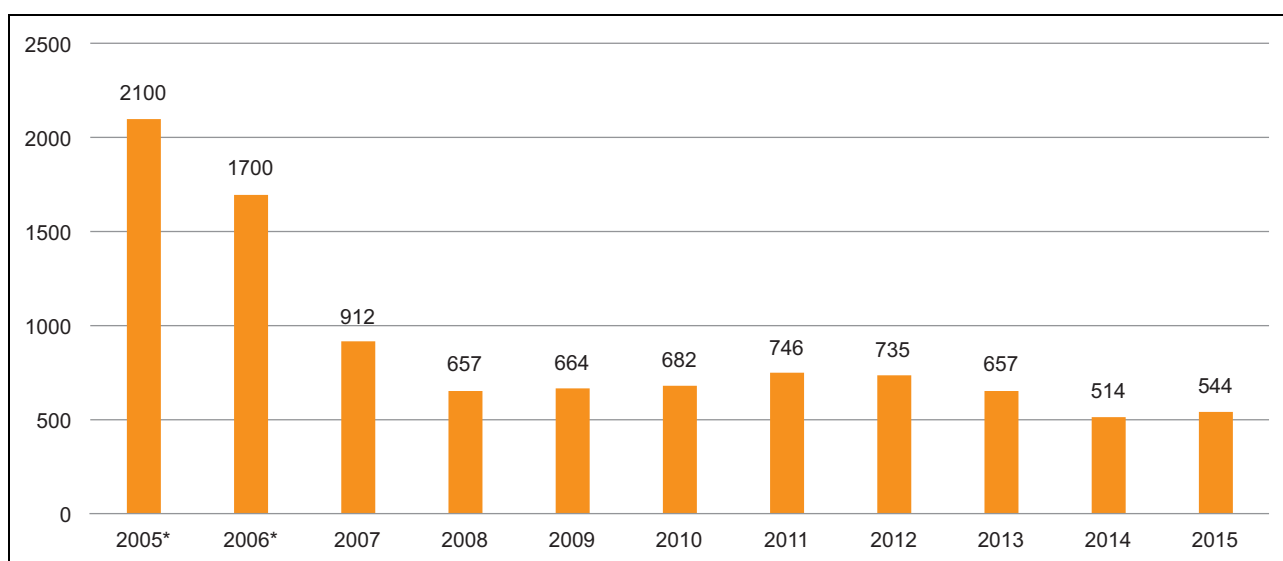
Frå 2005 til 2015 er det mellom anna innført ei rekkje regulatoriske tiltak eller ansvarlegheitstiltak som har påverka talet på samtalar til Hjelpelinja.

4.2.2.2 Økonomiske og sosiale konsekvensar

Av innringjarane til Hjelpelinja for speleavhengige seier heile 64 prosent at dei har spelt med lånte pengar. 6 prosent oppgir at dei har selt egedelar for å spele, mens 4 prosent seier at dei har gjort ulovlege handlingar for å finansiere spel. 60 prosent av innringjarane seier at dei har spelegjeld, og på samtaletidspunktet hadde over halvparten av desse ei spelegjeld på over 100 000 kroner.

Heile 86 prosent av innringjarane til Hjelpelinja fortel at pengespel har fått konsekvensar for helse deira, særleg gjeld det psykiske plager som angst og depresjon.

Problemspeling har òg fått sosiale konsekvensar, og 35 prosent seier at spelinga gjer at dei forsømmer andre personar. 6 prosent fortel om



Figur 4.2 Samtalar om pengespel ved Hjelpelinja 2005–2015

* Tala for 2005 og 2006 er avrunda fordi dataspel først blei registrert særskilt frå 2007.

Kjelde: Hjelpelinja sin samtalestatistikk 2005–2015.

Tabell 4.3 Samtalar om ulike typar problemspel 2005–2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Samtalar om pengespel	2 100	1 700	912	657	664	682	746	735	657	514	544
Førstegongssamtalar	1 491	1 262	684	490	505	548	575	610	522	425	474
Utvalde problemspel:											
Gevinstautomatar	1 256	981	267	12	4	0 ¹	0	0	0	0	0
Multix (NT)				0	5	12	25	46	28	19	15
Odds/Liveodds	30	33	48	66	66	134	120	105	65	68	67
Hestespel	29	21	32	39	61	58	54	57	38	38	19
Bingo og bingospel	5	35 ²	51	61	92	91	104	79	49	32	22
Belago (NT)							0	3	7	7	0
Nettkasino ³	7	7	21	40	56	75	109	159	175	149	214
Poker	96	126	196	217	164	141	122	103	80	67	61

¹ Færre enn tre samtalar er vist som 0.

² Sidespel i Bingo blei først registrert frå 2006.

³ Kasinospel inkluderte speleautomatar på nett frå 2008.

samlivsbrot som følgje av pengespel, og 8 prosent seier at dei forsømmer barna sine. For enkelte går spelinga òg ut over jobb eller utdanning. 19 prosent nemner fråvær og konsentrasjonsproblem, mens 3 prosent fortel at dei måtte slutte i jobben eller med utdanninga.

Desse fakta byggjer på informasjon som er registrert i Hjelpelinja sin samtalestatistikk for 2015, som førstegongssamtalar, og er avgrensa til spelarar som snakkar om seg sjølve – det vil seie 218 spelarar til saman. Vi må sjå resultatet som minimumstal, for konsekvensane av spelinga er i varierende grad eit tema i samtalanane.

Figur 4.2 viser at det blei markant færre samtalar både i 2006, 2007 og 2008. Nedgangen heng mellom anna saman med endringar i den private automatmarknaden. Reduksjonen i 2006 fell saman med forbodet mot å bruke setlar på gevinstautomatane frå 1. juli same året. Reduksjonen i 2007 kan forklarast med totalforbodet mot automatar frå 1. juli. Reduksjonen i 2008 kjem av at det var det første heile året utan gevinstautomatane.

I 2015 dominerte samtalanane om kasinospel (45 prosent), oddsspel (14 prosent) og poker (13 prosent). Til saman utgjorde dei over 70 prosent av førstegongssamtalanane om hovudproblemspel. I tillegg nemnde 5 prosent mellom anna bingospel og Belago som problemspel, mens 3 prosent nemnde spel på Multix-terminalane til Norsk Tipping. I dag handlar 45 prosent av førstegongssamtalanane om hovudproblemspel mest om

kasinospel, og dei fleste samtalanane om kasinospel, oddsspel og poker er knytte til spel på uregulerte nettstader. Dei fleste samtalanane om poker handlar om nettpoker, som det berre er operatørar som ikkje har løyve i Noreg, som tilbyr. Dermed gjeld over halvparten⁶ av samtalanane spel som uregulerte nettspelselskap tilbyr.

Hjelpelinja har dei siste åra òg fått meldingar via e-post og SMS. I den grad det går fram kva for spel som er problematiske, er det også her kasinospel som oftast blir omtalte. Tabell 4.3 viser dei oftast omtalte spela ved Hjelpelinja.

Gevinstautomatar og Multix

Tala frå Hjelpelinja viser at Multix-terminalane til Norsk Tipping, som erstatta dei tidlegare gevinstautomatane, i langt mindre grad blir nemnde som problematiske. På Multix-terminalane er det innført ei rekkje ansvarlegheitstiltak som ikkje eksisterte på dei tidlegare gevinstautomatane, mellom anna registrerte spelarar og maksimale tapsgrenser.

Dei første åra etter at Multix-terminalane blei utplasserte, var det ein liten auke i talet på samtalar hos Hjelpelinja relatert til dette spelet, men

⁶ 174 kasinosamtalar + 39 samtalar om odds eller liveodds + 59 samtalar om poker = 272 samtalar.

272 / 474 = 57 prosent. Det er minimum, for ein del pengespelsamtalar omtaler ikkje enkeltspel.

frå 2013 er talet redusert. Reduksjonen i 2013 fell saman med at Norsk Tipping i andre halvår av 2012 gjorde det mogleg for spelarane å stengje seg ute permanent frå Multix-spel på sjølve terminalen. Tidlegare måtte spelaren ringje til Norsk Tipping for å stengje seg heilt ute. Det er langt fleire som no stengjer seg ute via terminalen enn som tidlegare stengde seg ute via telefon.

Oddsspel og hestespel

Talet på samtalar om oddsspel auka omtrent kvart år fram til og med 2010. Deretter blei det færre samtalar, og dei siste tre åra har talet vore stabilt. Norsk Tipping lanserte Liveoddsen sommaren 2012. Her må spelarane setje eigne innsatsgrenser før dei kan begynne å spele. Noko av reduksjonen i samtalar om oddsspel fell saman i tid med innføringa av ansvarlegheitsverktøy for spela til Norsk Tipping.

Frå 2011 kan nettspelelarar ta pausar eller stengje seg ute frå spela til Norsk Tipping. I tillegg blei det lansert frivillige verktøy for beløpsgrenser som gjaldt mellom anna for Oddsden, men ikkje for Liveoddsen. I 2015 handla dei fleste samtalane om oddsspel (58 prosent) om spel som uregulerte spelselskap tilbyr. Dei første åra Hjelpelinja registrerte kvar oddsspel blei spelte, peikte dei fleste mot Norsk Tipping. I 2010 handla 78 prosent av samtalane om oddsspel om spel frå Norsk Tipping.⁷ I reelle tal var det i 2010 om lag 100 samtalar om odds og liveodds som handla om spel frå Norsk Tipping. I 2015 er det tilsvarende talet redusert til ein fjerdedel.⁸

Samanlikna med andre spel har samtalar om hestespel lege på eit lågt og relativt stabilt nivå, men reduksjonen i 2015 utgjør ei halvering frå 2014. Denne reduksjonen fell i tid saman med at Norsk Rikstoto innførte nye ansvarlegheitsverktøy. For spel på Internett er det obligatorisk å setje maksgrenser for summen spelaren kan satse per dag, veke og månad. I tillegg kan nettspelelarar frå juni 2015 administrere spelepausar på nettsida til Norsk Rikstoto, og dessutan kan dei stengje seg heilt ute frå nettspel i staden for å måtte ringje til operatøren, slik dei måtte tidlegare.

Bingospel og Belago

Då gevinstautomatane blei fjerna i 2007, blei det meir speling i bingohallane. Det var òg synleg på samtalestatistikken hos Hjelpelinja. Men frå 2012 har det blitt markert færre samtalar om bingospel. Reduksjonen kom samtidig med at trekningshastigheita i databingo blei sterkt redusert. I 2015 er det om lag ein femtepart så mange samtalar som i 2011. Tre av samtalane i 2015 gjeld bingospel på Internett.

Kasinospel og poker

Talet på samtalar om poker er kraftig redusert frå toppåret 2008. Dei fleste som nemner poker i 2015 – 93 prosent⁹ – oppgir nettpoker. Resten nemner poker i vennelag eller pokerklubb. Samtalar om kasinospel har derimot stige frå år til år. Same året som Norsk Tipping lanserte kasinospel på nett, blei det færre samtalar, men så heldt talet fram med å stige i 2015. Det er berre uregulerte tilbydarar som tilbyr poker på nettet, men kasinospel blir tilbydde av Norsk Tipping òg. I motsetning til kasinospela til dei uregulerte operatørane er kasinospela til Norsk Tipping omfatta av eit strengt ansvarlegheitsregime, noko som kan forklare at dei aller fleste samtalane om kasinospel handlar om uregulerte tilbydarar.¹⁰

4.2.3 Oppsummering av funna

Tala frå Hjelpelinja viser at reduksjonane i talet på samtalar fell saman med regulatoriske endringar eller innføring av ansvarlegheitstiltak for spel med høg risiko for speleproblem. Dette inntrykket blir forsterka ved at det i seinare tid er spel frå uregulerte speltilbydarar som fører til dei fleste samtalane, sjølv om det er forholdsvis færre som deltek i uregulerte nettspel. Til dømes er det fleire som spelar oddsspel hos Norsk Tipping, mens det kjem flest samtalar om oddsspel hos uregulerte tilbydarar. Undersøkingane til UiB viser at prosentdelen risiko- og problemspelelarar også er størst for oddsspel hos uregulerte tilbydarar. Det same gjeld for kasinospel. Forskinga viser at éin og ein halv gong så mange spelar kasinospel hos uregulerte operatørar som hos Norsk Tipping.

⁷ I tillegg nemnde 16 prosent i 2010 andre operatørar, og i 7 prosent av samtalane var ikkje operatøren noko tema.

⁸ 2015: Totalt 67 samtalar om liveodds og andre oddsspel. 35 samtalar om liveodds der 69 prosent viser til uregulerte operatørar. 32 samtalar om andre oddsspel der 50 prosent viser til Norsk Tipping og 47 prosent viser til andre operatørar.

⁹ 61 samtalar om poker. 93 prosent oppgir Internett, mens 7 prosent oppgir vennelag/pokerklubb.

¹⁰ 214 samtalar om kasinospel i 2015. Sju av dei (3 prosent) viser til Norsk Tipping, 31 (14 prosent) viser til både Norsk Tipping og utanlandske operatørar. 174 (81 prosent) viser berre til utanlandske operatørar. I to samtalar har ikkje tilbydaren vore noko tema.

Det er likevel minst fire gonger så mange samtalar om kasinospel hos dei uregulerte tilbydarane ved Hjelpelinja.

4.3 Speleproblem i Noreg samanlikna med andre land

Befolkningsundersøkingane refererer til ein meta-analyse der omfanget av pengespelproblema i 24 land blir samanlikna. Funna viser at utbreiinga av pengespelproblem samla er noko lågare i Noreg enn gjennomsnittet i dei 24 landa (1,1 prosent mot 2,3 prosent). Det er likevel vanskeleg å samanlikne så mange land, for undersøkingane som inngår i analysen, er baserte på ulike metodar for å måle speleproblem.

Lotteritilsynet har samanlikna den siste befolkningsundersøkinga i Noreg med funn frå andre nordiske land som har brukt nesten lik metode for å måle speleproblem. Konklusjonen er at omfanget av pengespelproblem ser ut til å vere noko høgare i Noreg enn i Sverige, Finland og på Island. Undersøkingane er gjennomførte på noko ulike

tidspunkt og med litt forskjellige metodar, og det gjer samanlikninga usikker. Ifølgje UiB understrekar det behovet for ei felles nordisk undersøking. Ei felles nordisk undersøking er òg omtalt i regjeringa sin handlingsplan mot speleproblem (2016–2018).

4.4 Behandling av speleavhengige

Både spesialisthelsetenesta og den kommunale helse- og omsorgstenesta har ansvar for behandlingstilbod for speleavhengige. I tillegg finst det lågtterskeltiltak og frivillige hjelpetiltak. Hovudvekta av behandlingstilbod ligg i spesialisthelsetenesta.

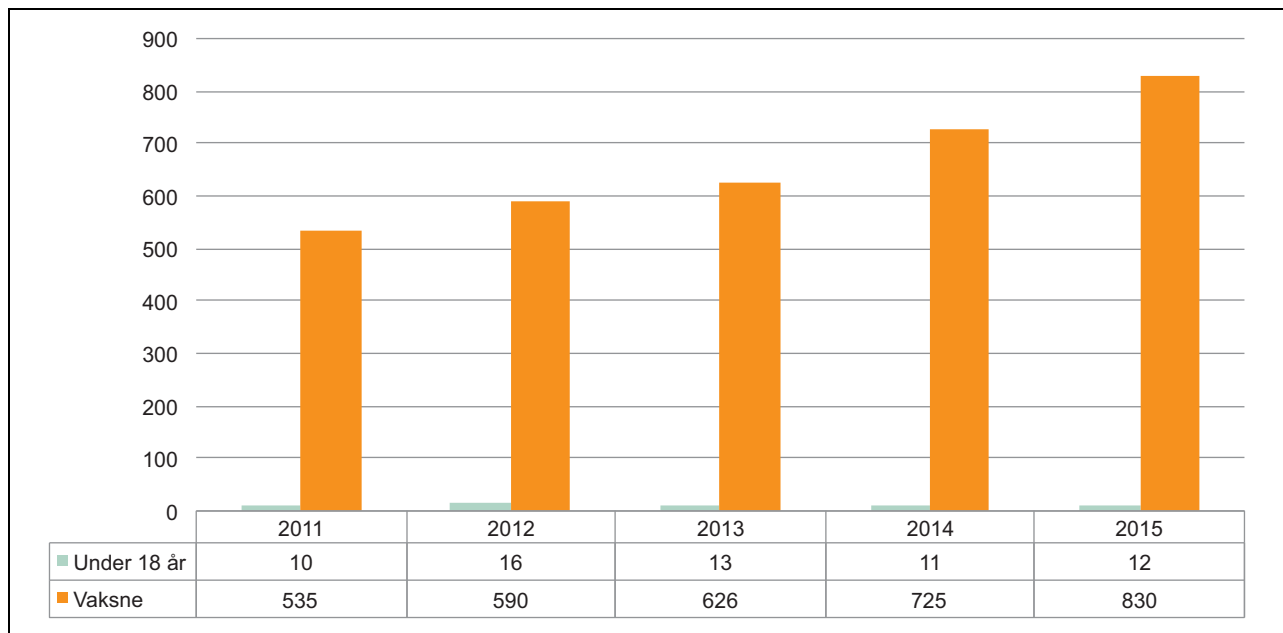
Personar med problem som følgje av pengespel har generelt fleire helseplager enn befolkninga elles. Akkurat som andre avhengigheitstilstandar kan speleavhengigheit medføre

- fysiske og psykiske plager
- auka sjølvmoordsfare
- sosial isolasjon
- svekte relasjonar til familie og venner
- manglande meistring av jobb, skule og studium



Figur 4.3 Hjelpelinja er organisert som eit samarbeid mellom Sykehuset HF Innlandet og Lotteritilsynet. Målsettinga med Hjelpelinja er å hjelpe menneske i krise, vise til anna hjelp og samle informasjon om speleavhengigheit

Foto: Andreas Forthun Olsen.



Figur 4.4 Personar til behandling for speleavhengigheit – hovuddiagnose

Kjelde: Norsk pasientregister (NPR).

- økonomiske problem
- kriminalitet

Pengespelleavhengigheit er definert som patologisk spelelidenskap med hovudtilstand F63.0 i diagnosesystemet ICD-10.¹¹ «Lidelsen består i hyppige, gjentatte episoder med spilling som dominerer pasientens liv slik at sosiale, yrkesmessige, materielle og familiemessige forhold skades.»

Figur 4.4 viser utviklinga i talet på personar som har fått behandling i perioden 2011 til 2015.

Figuren viser at talet på vaksne personar i behandling for speleavhengigheit har stige dei siste åra.¹² Det har vore ein auke i behandlinga av både vaksne, barn og unge frå 2011 til 2012. Denne endringa fell saman med endring i registrering av diagnoser. Helsedirektoratet seier at mykje av forskjellen kan forklarast med registreringa av diagnose, og at det ikkje er reelle endringar.

Ei spørjeundersøking¹³ som er gjennomført blant private og offentlege behandlarar våren 2015, viste òg ein viss auke frå 2012 til 2014 i talet på personar til behandling for speleproblem. I alt

svarte 36 av 66 behandlingstader på undersøkinga.

Dei regionale helseføretaka (RHF) skal sørge for at det finst behandlingstilbod for speleavhengige. Behandlinga blir gitt både av offentlege og private aktørar som har avtale med RHF. Frå 1. november 2015 blei ordninga fritt behandlingstilbod og tenesta www.velgbehandlingststed.no innførte. Denne retten gjeld òg behandling av speleavhengigheit.

På nettsida var det 55 institusjonar som første kvartal 2016 tilbydde behandling for speleavhengigheit. Helse Sør-Øst har over halvparten av tilboda om behandling.

Sidan 2007 har det òg vore eit lågterskeltilbod ved Sykehuset Innlandet HF. Det er ikkje krav om tilvising til dette tilbodet.

Fjernbasert behandling blir vurdert som eit godt tilbod. Det har vore om lag 100 personar som har teke kontakt om dette kvart år, men i 2014 var det dobbelt så mange. Auken kan komme av fleire forhold, mellom anna viser sentrale aktørar som AKAN og Spillavhengighet Norge til dette tilbodet. Ein del av auken kan òg forklarast med at fjernbasert behandling er blitt anerkjend i ulike fagmiljø.

Organisasjonen AKAN spelar ei viktig rolle i arbeidet med å førebyggje og handtere avhengigheit i arbeidslivet – mellom anna speleproblem. I 2015 hadde AKANs kompetansesenter 423 oppdrag hos norske bedrifter. I tillegg til å besøkje bedriftene har AKAN tilbod om rettleiing på telefon.

¹¹ ICD-10: Den internasjonale statistiske klassifikasjonen av sjukdommar og liknande helseproblem

¹² Tala for kvart år viser unike personar til behandling. Deres behandlinga går over fleire år, vil personen bli tald med i fleire år.

¹³ Undersøkinga blei utført av Helsedirektoratet i samband med at Lotteritilsynet, Medietilsynet og Helsedirektoratet utarbeidde forslag til ny handlingsplan mot speleproblem (2016–2018).

Spillavhengighet Norge blei etablert i 2003 med tilbod til pårørande til speleavhengige. Organisasjonen blei seinare utvida til å inkludere dei speleavhengige òg. Etter år med stadig færre som tek kontakt, har organisasjonen dei siste åra hatt fleire og fleire førespurnader. Spillavhengighet Norge hjelper speleavhengige og pårørande gjennom kontakttelefon, personlege møte og nettverksgrupper. Gjeldsproblem er eit gjennomgåande problem for både speleavhengige og pårørande som tek kontakt.

4.5 Økonomisk kriminalitet i pengespelsektoren

4.5.1 Generelt

Sidan det i pengespelmarknaden blir omsett for fleire titals milliardar kroner i Noreg kvart år, kan pengespel vere utsette for ulike typar økonomisk kriminalitet. Myndigheiter og spelselskap må derfor sikre at det blir bygd opp gode system både for å førebyggje, avdekkje og reagere mot slik aktivitet.

Økonomisk kriminalitet kan i pengespel komme i form av kvitvasking, kampfiksing, underslag, korrupsjon og økonomisk utruskap. Det finst òg døme i norsk rettspraksis på økonomisk kriminalitet som følgje av speleavhengigheit. Spesielt gjeld det i form av underslag og økonomisk utruskap. Det kjem fram i desse sakene at dei speleavhengige hadde behov for pengar som dei ikkje hadde reelle sjansar til å skaffe seg på lovleg vis.

4.5.2 Vanleg økonomisk kriminalitet

Det er eit viktig element i pengespelpolitikken å redusere risikoen for økonomisk kriminalitet. Dei statleg kontrollerte norske aktørane har i fleire år arbeidd systematisk med å førebygge, oppdage og handtere risikoaspekt knytt til spelindustrien. Nokre av dei viktigaste identifiserte risikoane er følgjande:

- ID-tjuveri eller ID-svindel for å omgå ansvarlegheitstiltak
- Underslag, bedrageri og utruskap mot kommisjonærar som formidlar pengespel
- Bedrageri mot kundar frå speltildyaren eller kommisjonæren si side
- Kampfiksing
- Kvitvasking av straffbart utbytte
- Finansiering av terror
- Bedrageri mot tredjeperson i form av ulovleg tilgang til spelarkonto og betalingsmiddel
- Misbruk av Grasrotandelen

- Misbruk av personopplysningar som ligg i operatøren sine databaser

I Noreg er det eit lågt omfang av alminneleg økonomisk kriminalitet knytt til pengespelbransjen. Det er eit resultat av myndigheitenes målstyring av området og at det er ei prioritert oppgåve hos einerettsaktørane. Hos Norsk Tipping er det satt inn ei rekke tiltak for å redusere risiko for økonomisk kriminalitet knytt til spelverksemda. Eit viktig tiltak er kravet om registrert spel. Sikker ID gjer at premiar blir overførte direkte til konto, at handtering av kontantar hos kommisjonær er minimert og at handteringa av kontantar ikkje kan bli manipulert av tredjepartar.

4.5.3 Kvitvasking

Kvitvasking vil seie verksemd der pengar som er unndregne skattlegginga, eller pengar som er eit resultat av ulovleg verksemd, gjennom ulike disposisjonar blir presenterte som om dei er skaffa på lovleg måte.

Norske pengespel er i dag ikkje omfatta av kvitvaskingslova. EUs fjerde kvitvaskingsdirektiv vil krevje at alle som tilbyr spel, skal vere omfatta av kvitvaskingslovgivinga dersom dei ikkje gjennom ei risikovurdering kan dokumentere låg risiko for kvitvasking for det aktuelle spelet. Eit døme på eit slikt mogleg unntak kan vere private lotteri som ikkje krev løyve. Direktivet skal implementerast i norsk rett i 2017.

Ved implementering av ny kvitvaskingslov i Noreg må det gjennomførast ei total risikovurdering av spelmarknaden, slik det blei gjort i Sverige i 2015¹⁴. Det vil sikre at spelselskapa og lotteritildydarane prioriterer dei områda som har høgast risiko for kvitvasking. Det kan dessutan danne grunnlag for eventuelle unntak frå lova for spel med låg risiko.

Døme på kva som kan påverke kvitvaskingsrisikoen for spelet:

- Grad av anonymitet – registrert/uregistrert spel
- Omsetninga i spelet – høg omsetning kan gi høg risiko
- Tilbakebetalingsprosent – høg tilbakebetalingsprosent kan gi auka risiko
- Kontanthandtering – spelaren betaler med kontantar for spelet, eller det er mogleg å ta ut kontantar frå spelarkonto

¹⁴ <http://www.lotteriinspektionen.se/Documents/Externa%20dokument/Riskbed%c3%b6mning%20av%20den%20svenska%20spelmarknaden.pdf>

4.5.4 Kampfiksing

Spel på idrettsresultat opnar for manipulering av idrettskonkurransar for å skaffe seg sjølv eller andre økonomisk vinning. Det blir gjort ved å spele på dei konkurransane som er manipulerte. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto tilbyr denne typen spel i Noreg og er såleis eksponerte for denne risikoen.

Større kampfiksingssaker i Europa har vist at det ofte er kriminelle nettverk som står bak kampfiksinga.

Det finst ikkje egne spesialføresegner i norsk rett som regulerer denne typen kriminalitet, men ulike kampfiksingshandlingar blir dekte av føresegnene i straffelova om bedrageri, korrupsjon og økonomisk utruskap.

Marknadsovervaking er eit verkemiddel som spelselskapa nyttar i arbeidet mot kampfiksing. Basert på overvaking av mottekne spel kan selskapa justere oddsen eller stengje for spel, slik at gevinsten ved kampfiksing blir minimert.

Spelselskapa kan vurdere risikoen ved dei ulike spelobjekta som er valde. Selskapa kan òg bruke risikovurderinga til å setje tak på omsetninga på dei aktuelle spelobjekta.

I den første kjende kampfiksingssaka i Noreg fall det dom i tingretten 29. april 2015. Alle dei

domfelte anka dommen, og ankebehandlinga skal finne stad vinteren 2017. Tingretten fann det bevist at tre fotballspelarar hadde akseptert eit tilbod om å tape fotballkampar med vilje mot betaling. På den måten lurte dei Norsk Tipping til å ta imot spel på kampar som medførte tap eller fare for tap for selskapet. Dei blei dømde for simpel korrupsjon og grovt bedrageri. Straffa låg på mellom seks og åtte månaders fengsel, og delar av straffa (90 dagar) var på vilkår.

I tillegg blei personen som tok initiativ til kampfiksinga, dømd til fengselsstraff på eitt år og seks månader, der 90 dagar var på vilkår. Han blei funnen skyldig i grov korrupsjon og grovt bedrageri, for å ha betalt fotballspelarane for å påverke resultatet og for å ha lurt Norsk Tipping til å ta imot spel på desse kampane.

I 2014 ratifiserte Noreg Europarådets konvensjon om manipulering av idrettskonkurransar. Som ledd i oppfølginga av konvensjonen gav Kulturdepartementet i 2015 Lotteritilsynet i oppdrag å etablere ei nasjonal eining med ansvar for å koordinere arbeidet mot kampfiksing. Målet er mellom anna å styrkje deling av informasjon og kunnskap, slik at målretta tiltak kan bli sette i verk raskt både nasjonalt og internasjonalt.

5 Ein ansvarleg pengespelpolitikk – Tiltak som er sette i verk i dag

5.1 Innleiing

Dei viktigaste verktøya myndigheitene har for å nå dei sosialpolitiske måla på pengespelfeltet, er å ha instruksjonsmyndigheit og innsyn i verksemda til dei statleg kontrollerte aktørane, og å stille konkrete krav til ansvarlegheitstiltak i lover, forskrifter, retningslinjer og spelereglar. Berre dei aktørane som kan tilby gode nok ansvarlegheitstiltak, kan tilby spela med høgast risiko for speleavhengigheit.

Kulturdepartementet kan stille krav som eigar av Norsk Tipping. Tilsvarande kan Landbruks- og matdepartementet stille krav til Norsk Rikstoto når dei gir konsesjon. Regjeringa utarbeider òg handlingsplanar mot speleproblem. Handlingsplanane sikrar at det blir jobba langsiktig, systematisk og målretta med å førebyggje speleproblem i den norske befolkninga.

Den digitale utviklinga og effekten ho har hatt på risikoen for speleproblem, har ført til auka behov for ansvarlegheitstiltak. Dei fleste krava om ansvarlegheitstiltak er derfor innførte etter 2010. I dag er spel lettare tilgjengelege enn før, og spel med høg risiko for utvikling av speleproblem har fleire ansvarlegheitstiltak enn spel med låg risiko.

Aktørane som tilbyr spel med høg risiko, kan bli pålagde strengare ansvarlegheitstiltak enn dei som berre tilbyr spel med låg risiko. I dag er det i hovudsak Norsk Tipping som tilbyr spel med høg risiko, og selskapet er derfor underlagt omfattande ansvarlegheitstiltak. Forskjellar i ansvarlegheitsregimet er grunngitte med risikoprofilen til spela, uavhengig av om det er Norsk Tipping, Norsk Rikstoto eller den private lotterimarknaden som er tilbydaren.

5.2 Ansvarlegheitstiltak hos Norsk Tipping

Ulike ansvarlegheitstiltak for Norsk Tipping er fastsette i retningslinjer og i spelereglar frå Kulturdepartementet.¹ I tillegg har selskapet imple-

mentert eigne ansvarlegheitstiltak utan at det er regulert i spelereglar eller retningslinjer.

For å sikre at det blir sett i verk tiltak som er tilpassa risikoen for dei ulike spela, gjennomfører Norsk Tipping risikovurderingar av alle nye spel, tenester og distribusjonsformer, mellom anna ved hjelp av verktøyet GamGard², som klassifiserer spel etter kor høg risikoen er for å utvikle uheldig speleåtferd.

Aldersgrense

Ein må vere 18 år eller eldre for å kunne spele på spela til Norsk Tipping.

Registrert spel

For å spele på spela til Norsk Tipping (bortsett frå fysiske Flax-lodd) må spelaren vere registrert som kunde. Fødsels- og personnummeret til spelaren blir sjekka opp mot Folkeregisteret. Registreringsløyvinga stiller strenge krav til sikker identifi- sering av spelarane. Ei god og sikker registrering av alt spel er ein nødvendig føresetnad for fleire av dei andre ansvarlegheitstiltaka.

Ulike grenser

Det er sett ulike grenser for spel hos Norsk Tipping som skal bidra til å redusere risikoen for uheldig speleåtferd. Spela med høgast risiko har maksimale tapsgrenser som avgrensar kor mykje pengar du kan tape og satse på spela. I tillegg må spelaren sjølv setje personlege grenser innanfor dei maksimale grensene.

På Norsk Tippings nettspel må spelaren setje personlege grenser for kor mykje tid som kan brukast på å spele. Slike verktøy bidreg til å avgrense tapet for spelaren og gjere spelaren bevisst på kor mykje tid og pengar han bruker på penge-

¹ «Regler for distribusjon av spill gjennom elektroniske kanaler» og «Retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping AS og Norsk Rikstoto»

² Utvikla av Dr. Richard T.A. Wood og Dr. Mark D. Griffiths

spel. Spelaren kan endre dei personlege grensene sine. Dersom spelaren ønskjer å justere ei grense ned, tek den nye grensa straks til å gjelde. Dersom spelaren ønskjer å heve ei grense, vil denne først gjelde etter ei viss tid (sjå tabell 5.1 nedanfor).

Totale tapsgrenser er eit ansvarlegheitsverktøy som omfatter alt registrert spel hos Norsk Tipping. Spelaren set si totale grense for tap for alle spel hos Norsk Tipping og eigne grenser på spel med høg risiko. Den maksimale tapsgrensa er 20 000 kroner per måned og blei implementert 2. oktober 2016.

«Nei takk»-lista til Norsk Tipping

«Nei takk»-lista inneheld Norsk Tipping sine sjølvpålagde reglar for marknadsføring. Reglane inneber at Norsk Tipping ikkje tilbyr kommersielle eller økonomiske insentiv retta mot enkeltspelarar i form av

- registrerings- og reaktiveringsbonusar
- VIP-nivå for utvalde kundegrupper

- insentiv baserte på speleaktivitet
- automatisk spel (autoplay)
- direktemarknadsføring mot spelarar som har ekskludert seg, eller som har gul/raud status i Playscan³

Nettsida «Spillevert»

Norsk Tipping har laga ei nettside som blir kalla «Spillevert».⁴ Her kan spelarane finne verktøy og annan informasjon som skal hjelpe dei til ei sunn speleåttferd. Nettsida og verktøya er lett tilgjengelege i alle salskanalar.

³ Playscan er eit verktøy som aukar forståinga til spelaren og gjer han meir bevisst på sin eigen speleaktivitet. Grønt trafikkllys i verktøyet vil seie at ein spelar stabilt, gult trafikkllys vil seie at det er ein viss risiko ved spelinga, og raudt trafikkllys er eit varselsignal om at spelaren risikerer å utvikle eller alt har problem med spel. Verktøyet Playscan er utvikla av det svenske selskapet Playscan AB, som er ekspert på speleåttferd. Verktøyet er basert på forskning og er teke i bruk av ei rekke spelselskap i Norden og Europa dei siste åra. Les meir på www.playscan.com.

⁴ <https://www.norsk-tipping.no/spillevert>



Figur 5.1 Fra den aller første Lotto-trekninga hos Norsk Tipping på Hamar i 1986. F.v: Roald Dalen og Ruth Skaare Botner frå Statskontrollen, adm. dir. Tore Sanderud og informasjonssjef Odd Kjell Skjeggestad

Foto: Henrik Laurvik/NTB Scanpix.

Tabell 5.1 Dei viktigaste ansvarlegheitstiltaka til Norsk Tipping

Ansvarlegheitstiltak	Kort beskriving
Registrert spel	Det er krav om registrering ved alle spel bortsett frå fysiske Flax-lodd.
Aldersgrense	Spelaren må vere fylt 18 år.
Maksimale tapsgrenser	Desse grensene gjeld for nettkasino, online bingo, online skrapelodd, terminalspela Multix og Belago og Liveoddsen. I tillegg blei det innført ei totalgrense for alt spel hausten 2016.
Personlege beløpsgrenser	Det er obligatorisk å setje sine eigne beløpsgrenser for tap for å få tilgang til spelet. Det gjeld for nettkasino, online bingo, online skrapelodd og Liveoddsen. Frivillige beløpsgrenser for Multix, Belago, Lotto, Vikinglotto, Joker, Keno, Eurojackpot, Extra, Tipping og Oddsens.
Tidsgrenser	Det er obligatorisk å setje tidsgrenser på nettkasino, online bingo og online skrapelodd. Frivillige tidsgrenser på Multix og Belago.
Endring av grenser	Dersom spelaren ønskjer å justerer grensa ned, blir den nye grensa straks aktiv. Dersom spelaren ønskjer å heve grensa, blir den nye grensa aktiv når den nye perioden tek til: Dagsgrense: Grensa gjeld frå kl. 06.00 etter minimum 24 timar. Vekegrense: Grensa gjeld frå kl. 06.00 den første måndagen i den påfølgjande veka. Månadsgrense: Grensa gjeld frå kl. 06.00 den første dagen i den nye månaden.
Speleavbrot	Krav om avbrot i spelet: Online kasino, online bingo og online skrapelodd: 90 sekunds avbrot etter 1 times spel Multix: 10 minutt avbrot etter 1 times spel Belago: 30 sekund avbrot etter 1 times spel
Pause frå spel	Spelaren kan velje å ta pause i 1, 7, 30 eller 180 dagar ved å stengje seg sjølv ute frå spela. Gjeld alle spel bortsett frå fysiske Flax-lodd.
Utestenging	Spelaren kan stengje seg ute frå alle spela til Norsk Tipping eller frå éin eller fleire spelkategoriar. Utestenginga kan ikkje opphevast før etter minimum eitt år.
Spelehastighet	For online kasino, online bingo og online skrapelodd er det eit krav om at det skal gå minimum tre sekund mellom kvart spel.

Andre ansvarlegheitstiltak

- speleavbrot (sjå tabell 5.1)
- pause og utestenging frå spel (sjå tabell 5.1)
- analyse av kundeåtferd ved bruk av verktøyet Playscan
- obligatorisk e-læringsprogram for tilsette om speleansvar annakvart år
- forskning som bidreg til kunnskap om penge-spel og førebygging av problem med penge-spel
- informasjon til spelarane
- sertifisering⁵

Norsk Tipping er sjølv pådrivar for å innføre fleire tiltak som reduserer risikoen for at spelarane utviklar uheldig speleåtferd. Lotteritilsynet gir ut årlege rapportar som vurderer regelverket selskapet følgjer, og kjem med forslag til forbetringstiltak som selskapet og Kulturdepartementet vurderer.

5.3 Ansvarlegheitstiltak hos Norsk Rikstoto

Krav om ansvarleg spel går fram av formålspargrafen i forskrift om totalisatorspel. I tillegg går det fram av konsesjonen til Norsk Rikstoto at selskapet skal setje i verk systematiske tiltak for å redusere risikoen for uønskt speleåtferd.

⁵ European Lotteries and Toto Association (EL)- og World Lottery Association (WLA)-standardar for ansvarleg spel

Aldersgrense

Ein må vere 18 år eller eldre for å kunne spele på spela til Norsk Rikstoto.

Registrert spel

Det er per i dag krav om kunderegistrering for alle spel i elektroniske kanalar⁶ og for spelet 5+ hos kommisjonær. Det er likevel mogleg å registrere seg for alle spel, både hos fysiske kommisjonærar og i digitale flater. Registreringsløyvinga til Norsk Rikstoto er utforma primært for å verifisere at gevinstutbetalinga skjer til rett konto, ikkje for å sikre at personen som er registrert, er den som verkeleg gjennomfører spelet. Den nye konsesjonen for Norsk Rikstoto inneheld krav om at alle spel skal skje registrert, med unntak av spel som blir leverte på totalisatorbane til dagens løp mens arrangementet er i gang. Innan 1. januar 2018 skal Norsk Rikstoto gjennomføre ei risikovurdering og vurdere tiltak for å redusere uheldig speleåttferd ved banespel.

⁶ Reglar for å distribuere spel gjennom elektroniske kanalar (LMD 2006) § 4.

Ulike grenser

Ved spel i elektroniske kanalar (PC, nettbrett og mobil) må spelaren registrere seg som kunde. Det er krav om å setje personlege grenser for maksimum innsatsbeløp per dag, veke og månad. Spelaren kan òg velje å leggje til eventuelle gevinstar til denne grensa før spelaren blir stoppa for vidare spel. Det er ikkje mogleg å setje grenser eller endre dei eksisterande grensene i den fysiske kommisjonærkanalen. Dersom spelaren ønskjer å utvide beløpet for spel i ein periode, vil endringane først gjelde etter ei gitt tid (sjå tabell 5.2). Innan 1. januar 2019 skal Norsk Rikstoto ha innført obligatoriske tapsgrenser som skal omfatte alle spel frå Norsk Rikstoto.

Frivillige spelepausar

På heimesida til Norsk Rikstoto kan spelarar velje å ta ein mellombels pause frå spelinga eller stengje seg ute frå alt spel i minimum eitt år. Når det gjeld det siste alternativet, må spelaren ta kontakt med kundestøtta for å få spele igjen.

Tabell 5.2 Dei viktigaste ansvarlegheitstiltaka til Norsk Rikstoto

Ansvarlegheitstiltak	Kort beskriving
Registrert spel	Det er krav om kunderegistrering for alle spel i elektroniske kanalar. Hos fysiske kommisjonærar kan spelaren velje å spele registrert eller uregistrert på alle spel bortsett frå spelet 5+, der det er krav om kunderegistrering. Krav om registrert spel på alle spel bortsett frå banespel innan 1. januar 2018.
Aldersgrense	Spelaren må vere fylt 18 år.
Obligatoriske tapsgrenser	Obligatoriske grenser for alt spel innan 1. januar 2019.
Personlege beløpsgrenser	Spelaren må setje personlege grenser for registrert spel.
Endring av grenser	Dersom spelaren ønskjer å justere pengegrensa til eit lågare beløp, blir den nye grensa straks aktiv. Dersom spelaren ønskjer å heve grensa, blir den nye grensa aktiv når den nye perioden tek til: Dagsgrense: Grensa gjeld frå kl. 07.00 neste dag. Vekegrense: Grensa gjeld frå første måndag kl. 07.00. Månadsgrense: Grensa gjeld frå første dag i ny månad kl. 07.00. Dette gjeld berre for registrert spel.
Pause frå spel	Spelaren kan sjølv velje den siste pausedagen. Det gjeld berre for registrert spel.
Utestenging	Spelaren kan stengje seg ute frå alle spel som skjer registrert, for ein minimumsperiode på eitt år.

Andre ansvarlegheitstiltak

Rikstoto har utarbeidd ei nettside⁷ som gir informasjon om tiltak som kan setjast i verk for å stoppe negativ speleåtfærd. Der er det informasjon om korleis spelaren kan setje beløpsgrenser for spel, ta pausar eller få hjelp, til dømes frå Hjelpelinja.

5.4 Ansvarlegheitstiltak for private lotteri

5.4.1 Generelt

Private lotteri omfattar i dag bingo og tradisjonelle lotteri, spel på skip⁸ og noregsmeisterskap (NM) i turneringspoker.

Krav om ansvarlegheitstiltak for dei private lotteria er regulert i forskrift. Dei regulatoriske tiltaka er i stor grad knytte til utforminga av spela. Det er ikkje krav om å vere registrert som spelkunde for private lotteri, med unntak av NM i turneringspoker.

5.4.2 Bingo

Saman med travbaner og spelelokale på skip, er bingohallar dei einaste reint profesjonelle spelelokala på den norske marknaden. Ifølgje befolkningsundersøkinga frå 2015 er databingo og Belago spel med noko høgare risiko for problemspeleing, og dei er framleis overrepresenterte blant spelarar som blir rekna for å liggje i faresona for å utvikle speleavhengigheit. Det er derfor stilt fleire

⁷ <https://www.rikstoto.no/Hjelp/Spillvett/>

⁸ Løyve etter forskrift 10. desember 2008 nr. 1531 om lotteriverksemd om bord på norske skip i rute mellom norsk og utanlandsk hamn

krav til ansvarlegheit i bingohallar. Dette er regulert i forskrift:⁹

- Aldersgrensa for å vere i eit bingolokale er 18 år
- Det kan maksimalt vere 30 databingoterminalar per bingoarrangør
- Det er generelle grenser for å redusere tap:
 - Ein spelar kan maksimalt kjøpe 30 bingo-bongar på det elektroniske hovudspelet
 - Ein spelar kan kjøpe maksimalt fem bongar per spel på databingo
- Det er krav om omsetning i hovudspel for å kunne ha databingoterminalar oppstilte. Bingoarrangøren må sikre at hovudspelet genererer nok inntekter.
- Kravet til spelehastigheit på databingo er at det skal gå minst 30 sekund mellom kvart spel.
- Det er stilt krav om at alle tilsette i ein bingohall skal ha gjennomført kurs i speleansvar
- Alle elektroniske bingo-terminalar må vere merka med klistremerke som viser til Hjelpelinja

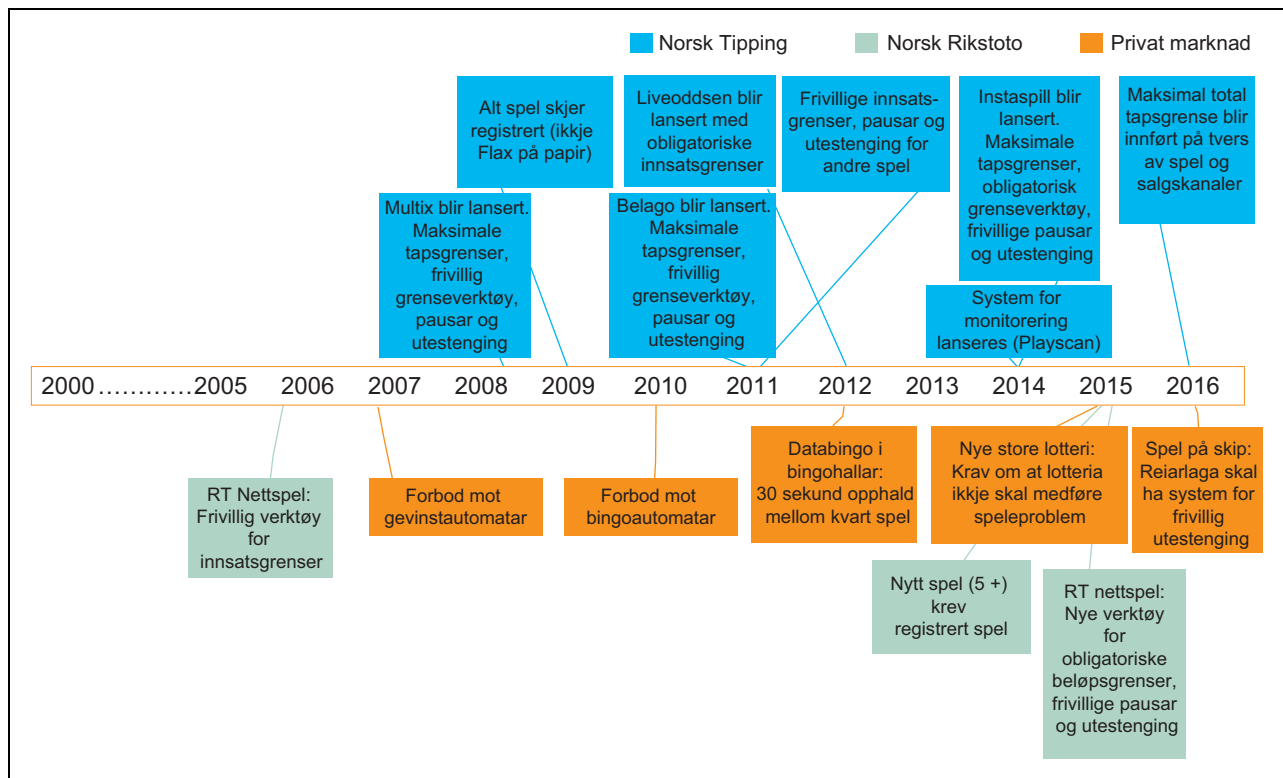
5.4.3 Spel på skip

Forskrift om lotteriverksemd om bord på norske skip i rute mellom norsk og utanlandsk hamn heimlar mange ansvarlegheitstiltak som skal gi vern til spelarane. Alt spel på skip må skje i eit eige spelelokale med 18-års aldersgrense. I tillegg skal reiarlaga tilby spelarar å stengje seg ute frå spelelokala der og då. Uttestenginga kan ikkje opphevast før det har gått 100 dagar. Reiarlaget må presentere ein plan for å førebyggje uheldig speleåtfærd i spelmiljøet på skipet når dei leverer søknad til Lotteritilsynet om å få tilby pengespel.

⁹ Forskrift 30. november 2004 nr. 1528 om bingo

Tabell 5.3 Dei viktigaste ansvarlegheitstiltaka i den private lotterimarknaden

Ansvarlegheitstiltak	Kort beskriving
Aldersgrense	Spelaren må vere fylt 18 år på følgjande lotteri: <ul style="list-style-type: none"> – Entreprenørbingo – Spel på skip – Noregsmeisterskap i poker – Private pokerlag
Uttestenging	Frivillig uttestenging ved spel på skip blei innført 1. januar 2016. Reiarlaget skal tilby spelarar å stengje seg ute frivillig frå spelelokalet til reiarlaget der og då. Uttestenginga kan ikkje opphevast før etter 100 dagar.
Spelehastigheit	På databingo er det krav om at det skal gå minimum 30 sekund frå eit spel er ferdig, til det kan gjerast ei ny trekning.



Figur 5.2 Tidslinje: Innføring av dei viktigaste ansvarlegheitstiltaka frå 2000 og fram til i dag

5.4.4 Tradisjonelle lotteri

Tradisjonelle lotteri består av lotteri med papir-lodd som blir trekte før eller etter loddsal. For tradisjonelle lotteri er det ikkje krav om spesielle ansvarlegheitstiltak, sidan det er spel med låg risiko for å utvikle speleproblem.

Frå 2015 har Lotteritilsynet fått myndigheit til å gi lotteriløyve til inntil fem nye lotteri med omsetning opp til 300 millionar kroner per år. Dei enkelte lotteria kan få løyve for inntil ni år. Det er eit vilkår for å få løyve at lotteria ikkje kan forventast å medføre problem i form av speleavhengigheit. Det er Lotteritilsynet som vurderer om vilkåra er oppfylte. Det vil seie at Lotteritilsynet gjennomgår heile konseptet og vurderer dei ulike elementa opp mot risikokriteria for speleavhengigheit.

5.5 Handlingsplan mot speleproblem

Den første handlingsplanen mot speleproblem kom i 2005. «Handlingsplan mot spilleproblemer 2016–2018» er den fjerde i rekkja av statlege handlingsplanar og har følgjande hovudmål:

- Færrest mogleg skal ha problem med spel
- Kunnskapen om spel og speleproblem skal aukast og delast

- Problematiske speleåtfærd skal identifiserast tidleg og behandlast godt

Handlingsplanane er treårige og sikrar at det blir jobba langsiktig, systematisk og målretta med å førebyggje speleproblem i den norske befolkninga.

Handlingsplanen blir årleg finansiert med inntil 0,5 prosent av overskotet til Norsk Tipping. I 2016 utgjer dette 12 millionar kroner kvart år. Frå 2017 vil den årlege finansieringa auke til 15 millionar kroner. Handlingsplanen omfattar både pengespel og dataspel. Midlane blir fordelt mellom Lotteritilsynet, Medietilsynet, Helsedirektoratet og Forskningsrådet, som finansierer tiltaka i planen.

Handlingsplanen har alltid hatt definerte målgrupper. Målgruppene er baserte på kunnskap om sårbare grupper med risiko for å utvikle speleproblem. Målgruppene for Handlingsplanen 2016–2018:

- Barn og unge
- Yngre vaksne menn
- Pårørende og familiar til problemspelarar
- Minoritetar
- Utsette grupper i sosiale situasjonar, til dømes grupper med låg inntekt, studentar og grupper som er sårbare i arbeidslivet

- Utsette grupper i sårbare situasjonar, til dømes ved sjukdom og tidlegare problemspeling

Handlingsplanen gjer det mogleg at gode førebyggingsprosjekt blir gjennomførte av miljø med stor kompetanse på området. Handlingsplanmidlar finansierer ulike tilskotsordningar som gjer det mogleg for dei organisasjonane som er best eigna, å gjennomføre tiltaket. Handlingsplanmidlar finansierer òg forskning på spelfeltet og noko av behandlinga av speleproblem.

Fjernbasert behandling for speleavhengige er eit lågterskel behandlingstilbod som består av telefonsamtalar og nettbaserte skriftlege arbeidsoppgåver. Tilbodet er finansiert gjennom Handlingsplanen. Frivillige støttegrupper og organisasjonar som arbeider med speleproblem, tilbyr an-

dre lågterskeltilbod. Dette er organisasjonar som sjølve kjenner godt til problematikken, og som både førebyggjer og hjelper personar som er blitt ramma av speleproblem.

Hjelpelinja er eit veletablert og permanent lågterskeltilbod som blir finansiert gjennom midlar frå Handlingsplanen og det ordinære budsjettet til Lotteritilsynet. Dersom spel er blitt eit problem for spelaren sjølv, pårørande eller andre personar, kan ein ringje anonymt til Hjelpelinja. Målet til Hjelpelinja er å hjelpe personar i krise, vise til anna hjelp og andre behandlingstilbod og samle informasjon om speleavhengigheit.

Handlingsplanen bidreg til at myndigheitene kan arbeide meir målretta og systematisk med å førebyggje, skaffe kunnskap og utvikle gode hjelpetilbod mot speleproblem.

6 Teknologisk utvikling

6.1 Innleiing

I 1912 blei det første statlege pengespelet oppretta i Noreg. Inntektene frå pengelotteriet skulle gå til kampen mot tuberkulose. Loddkjøparen kunne sjølv sjekke nummeret på loddet sitt mot trekningsskjemaene i ettertid. Gradvis blei marknaden supplert med fotballtipping og gevinstautomatar, før nettspel frå datamaskina nådde inn i norske heimar. I dag satsar nordmenn pengar via smarttelefon på nettkasino og oddsspel, og pengespela er tilgjengelege døgnet rundt. Teknologi påverkar pengespel på mange måtar og får konsekvensar for mellom anna tilgjengelegheit, speloppleving, omsetning, marknadsføring og speleåtferd.

6.2 Teknologisk utvikling i pengespelmarknaden

Dei første speleautomatane

I 1930-åra fekk Røde Kors plassere ut dei første kroneautomatane, som òg blei kalla knipsekassar. Utover i 90-åra tok gevinstautomatane over automatmarknaden, og knipsekassen blei fjerna. Rundt 2000 var det utplassert om lag 22 000 gevinstautomatar i Noreg. Private automatentreprenørar eigde automatane, som var tilgjengelege i daglegvarebutikkar, i kioskar, på bensinstasjonar og på pubar.

I 2007 blei dei privateigde utbetalingsautomatane forbodne, og Norsk Tipping fekk einerett til å tilby tilsvarande spel på terminalane Multix og Belago. Den teknologiske løysinga for Multix og Belago er serverbasert. Det vil seie at alle spela skjer på ein sentral server som kommuniserer ut til terminalane i marknaden. I kombinasjon med krav til registrert spel er løysinga unik i internasjonal samanheng. Ho har fått mykje merksemd, og det er for første gong mogleg å dokumentere viktige data om spelarane og speleaktiviteten. Pantelotteriet Panto var det første lotteriet etter lotterilova som baserte seg på serverbasert teknologi.

Utbreiing av fjernsynsapparat

Utbreiinga av fjernsynsapparat gjorde det mogleg for folk å følgje sportshendingar utan å vere til stades sjølve. Då NRK i 1969 lanserte tippekampen med direktesend overføring av engelsk fotball på TV, erfarte Norsk Tipping at det blei mykje større interesse for å tippe. Fotballtipping var det einaste spelet Norsk Tipping tilbydde fram til Lotto blei lansert i 1986. Like før OL på Lillehammer i 1994 lanserte Norsk Tipping Oddsen, og opna for spel på andre idrettsarrangement enn fotball.

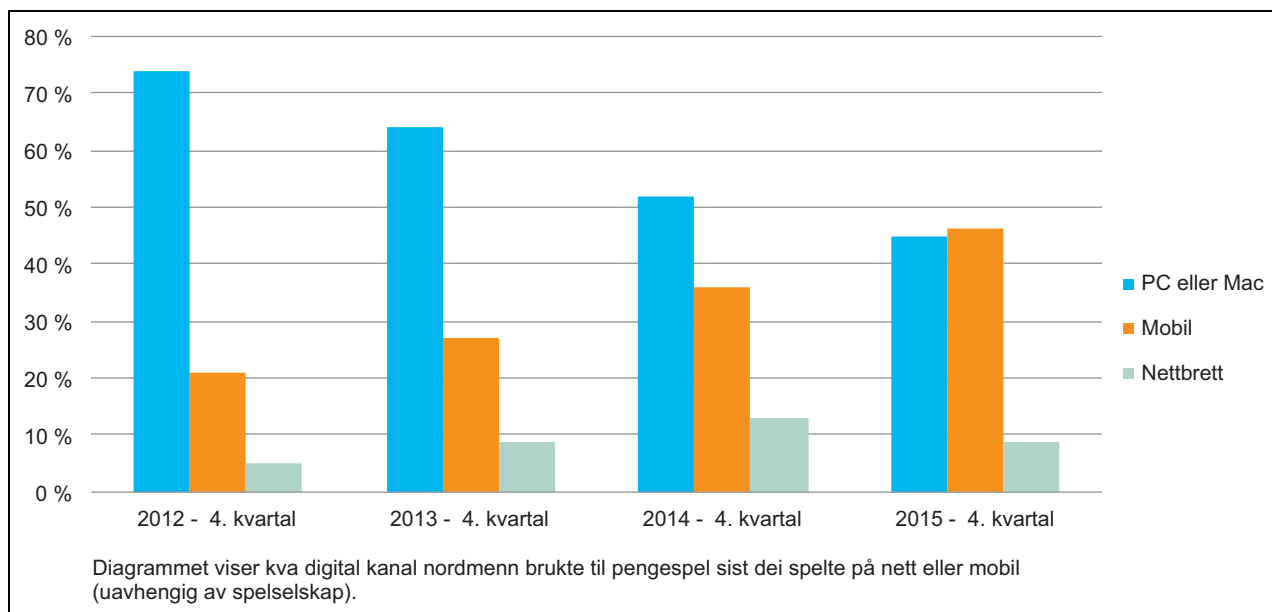
TV er etter kvart blitt ein viktig formidlar av lotteri og pengespel og har hatt mykje å seie for lanseringa av nye spel. Trekninga av Norsk Tipping sitt talspel Lotto blir framleis vist på NRK. Fleire nye pengespel frå Norsk Tipping er blitt lanserte med eigne program på TV, og trekninga av Eurojackpot blir framleis vist i eigne sendingar på TV 2. I 1992 lanserte Norsk Tipping den første online-løysinga for kjøp av spel, der spel kunne leverast via ei ISDN-løysing hos kommisjonær.

Internett blir ny arena for pengespel

Datamaskiner til personleg bruk blei allemannseige frå 90-åra. Koplinga mellom PC og pengespel blei først aktuell etter at Internett blei utbreidd.

Internett, slik vi kjenner det, kom i 1989. Men det var først då vi fekk nettlesarar som Mosaic, Netscape og Internet Explorer, at Internett nådde store målgrupper. Då Microsoft i 1995 lét Internet Explorer følgje versjonane av operativsystemet Windows, eksploderte nettbruken. I slutten av 90-åra kom dei første pengespelselskapa som tilbydde pengespel på Internett. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har tilbydd pengespel på Internett sidan 2001.

Både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto fekk tidleg på 2000-talet løyve til å tilby pengespel i samarbeid med andre land. Norsk omsetning blei slått saman med tilsvarande pengespel i samarbeidande land for å tilby VikingLotto og V75. Det lét seg gjere ved hjelp av ny og raskare infrastruktur, slik at transaksjonsdata kunne sendast kontrollert og trygt nok over Internett.



Figur 6.1 Kva digital kanal bruker nordmenn

Kjelde: Sentio Research Norge AS.

Internett har gitt spelaren mange val, og saman med utviklinga av smarttelefonar og nettbrett har det gitt brukaren tilgang til alle slags speltilbod døgnet rundt. Ein viktig føresetnad for den auka nett-trafikken var utbygginga av ADSL, som var tilgjengeleg over store delar av landet. Krava til høgare hastigheit på dataoverføringar og auka datamengd har medført overgang til fiberoptikk i store delar av landet.

Sidan 2005 har det skjedd store endringar i infrastrukturen, og raskare og meir stabile nettløysingar har gjort Internett svært godt eigna for pengespeldistribusjon. I tillegg er økonomien i den norske befolkninga generelt god, og derfor er nordmenn ei attraktiv målgruppe for pengespel. Norsk Rikstoto og Norsk Tipping har einereitt på å tilby pengespel i Noreg, men konkurransen frå uregulerte pengespelselskap som tilbydde spel på Internett på tvers av landegrensene, blei etter kvart svært stor. I 2015 brukte nordmenn mellom 1,3 og 1,6 milliardar kroner på uregulerte pengespel på Internett.¹

Myndighetene bestemte i 2010 at Norsk Tipping òg skulle kunne tilby kasinospel på Internett. Kasinospela til Norsk Tipping nådde raskt ut i marknaden då dei blei lanserte i 2014.

Spelet «Nabolaget» blei lansert i februar 2015. Der lagrar Norsk Tipping geokoordinatar for den folkeregistrerte adressa til alle spelarar og bruker det i gevinstberekninga.

Mobiltelefonen blir smart

Mobiltelefonar har vore tilgjengelege sidan 1980-åra. Men først då telefonen gjekk frå å vere berre ein mobil *telefon* til å bli ei lita *datamaskin* (smarttelefon), tok han til å påverke tilbodet av pengespel. Smarttelefonen er blitt den viktigaste plattformen for mange pengespel. Spelapplikasjonane på mobiltelefon blir stadig betre og meir attraktive, og det er ikkje lenger nødvendig å oppsøkje ein kommisjonær eller slå på PC-en for å kunne levere eit spel.

Figur 6.1 viser korleis mobiltelefonen har teke over marknaden, og at ein stadig større del av deltakinga i pengespel på nettet skjer via mobile plattformer. Nettbrettet har større skjerm enn smarttelefonen, men inneheld elles mykje av den same funksjonaliteten for sal av pengespel. I dag er tendensen likevel klar på at salet av nettbrett går ned.²

Norsk Tipping utvikla sin første app for smarttelefonar i 2010. Tal frå Norsk Tipping viser at 52 prosent av omsetninga i digitale salskanalar³ i 2015 kom frå mobiltelefon. Med unntak av fysiske Flax-lodd og terminalspela Multix og Belago blir alle spel frå Norsk Tipping tilbydde via mobile løysingar.

² <http://www.elektronikkbransjen.no/Presse/Omsetningstall-og-presentasjoner>

³ Alle kanalar for sal av spela til Norsk Tipping bortsett frå sal gjennom fysiske kommisjonærar

¹ Lotteritilsynet sitt estimat for netto omsetning 2015

Ein konsekvens av dette er at pengespela til Norsk Tipping er blitt svært tilgjengelege. I dag tilbyr Norsk Tipping spela sine i alle digitale salskanalar frå klokka 07.00 til klokka 03.00.

6.3 Teknologiske utfordringar og moglegheiter

6.3.1 Nye moglegheiter og nye utfordringar

I dag finst det mange lotteri og pengespel på Internett, gjerne i ny, fargerik innpakning. Spelarar kan logge på via ein applikasjon på telefonen, satse pengar frå ein konto og på få sekund finne ut om dei har tapt eller vunne.

Den teknologiske utviklinga gir moglegheiter og utfordringar, både for myndigheitene og pengespeltilbydarane. Endå smartare mobiltelefonar vil gjere det mogleg å forbetre spelkonsept for mobile plattformer og opne for nye. Truleg vil mobiltelefonen halde fram med å vere ei sentral plattform for pengespel i fleire år framover. Samtidig vil ny teknologi, som virtuell røyndom⁴ (VR) og biometri⁵, på kort tid kunne gi heilt andre spelopplevingar og regulatoriske utfordringar enn tidlegare.

Kombinasjonen av god infrastruktur, god privatøkonomi og regulering av ansvarleg spel gjer at Noreg er langt framme i internasjonal samanheng. Det gir spelselskapa og myndigheitene høve til å følgje med på den regulerte norske pengespelmarknaden, slik at dei kan oppdage og reagere på negative konsekvensar av pengespel. Samtidig må dei norske regulerte aktørane ta i bruk ny teknologi for å konkurrere med uregulerte aktørar som tilbyr pengespel i den norske marknaden. Det skaper òg utfordringar for den norske reguleringa av pengespel.

6.3.2 Registrert spel og oversikt over marknaden

Norsk Tipping tok tidleg til å utvikle eit spelarkort for sikker identifisering og registrert spel. Den første utgåva av spelarkort blei lansert i 1992. Målet med kortet var å tilby gevinstutbetaling direkte til kontoen til spelaren.

I 2005 lanserte Norsk Tipping spelarkort med sikker identifisering av spelarane. Det betyr at

rettane til spelarane blir varetekne på ein god måte, både med omsyn til å avgrense økonomisk tap og når det gjeld å sikre rett premieutbetaling. For spelselskapet gir registrert spel verdifull kunnskap om aktiviteten til spelarane på tvers av speltilbodet, og selskapet kan setje i verk justerande tiltak dersom det er nødvendig. Rapportering til myndigheitene gir òg verdifull kunnskap om pengespel til bruk for forskning, statistikk og utforming av ein ansvarleg pengespelpolitikk.

Ny teknologi opnar samtidig for at pengespeleoperatørar kan få god oversikt over pengespelaktiviteten til grupper og enkeltspelelarar ved å bruke *Big data*⁶. Ei slik oversikt over marknaden kan gi operatørane og myndigheitene verdifull informasjon om speleproblem og kva slags ansvarlegheitsverktøy som fungerer best for å ansvarleggjere spelarane når det gjeld eigne spelevarar. Denne typen informasjon vil òg kunne vere nyttig til bruk i forskning.

På den andre sida gir bruk av kundedata grunnlag for effektiv analyse og opnar for rask tilpassing av marknadsføring og produkttilbod. Det har mykje å seie for pengespelutviklinga. Pengespelselskapa kan bruke ny teknologi for å halde spelaren i spelet ved å tilpasse spelopplevinga til den enkelte.

6.3.3 Mobile einingar og «wearables»

Stadig meir av online pengespel går for seg på mobile einingar som smarttelefonar og nettbrett. Fleire spelselskap lanserer spel berre til mobil og prøver å gjere brukaropplevinga personleg. Ved å nytte push-varsling kan spelselskapa få spelaren oftare inn på spelsidene. Etter kvart som mobilteknologien blir sterkare og raskare, blir utviklingsmoglegheitene større.

Det blir meir og meir vanleg med *wearable devices*, og det kan bli aktuelt i samband med pengespel. *Wearable devices* er små elektroniske gjenstandar som brukaren kan ha på seg. Brukaren treng ikkje oppsøkje teknologien lenger, men ber i staden teknologien på seg i form av briller, klokker, armband eller klede. Den store forskjellen på *wearables* og tradisjonelle datamaskiner er den konstante interaksjonen mellom maskina og brukaren. Auka tilgjengelegheit saman med nye marknadsføringsmåtar kan føre til meir impulsspel.

⁴ Virtuell eller kunstig røyndom er ein digitalt skapt røyndom som brukaren kan tre inn i ved hjelp av VR-briller.

⁵ Biometri er måling av biologiske mønster som fingeravtrykk og åtferdsmønster.

⁶ *Big data* er ei nemning som blir brukt om systematisering og analysing av store innsamla datamengder.

6.3.4 Virtuell røyndom

Virtuell røyndom (VR, frå engelsk «virtual reality») er ein digitalt skapt røyndom som brukaren kan tre inn i ved hjelp av VR-briller. VR er i seg sjølv ikkje noko nytt, og det har vore prøvd lansert ei rekkje gonger tidlegare utan at det er blitt nokon kommersiell suksess. Aktørar som Facebook, Samsung, Sony og Google har i seinare tid investert mykje i utviklinga av VR-teknologi, og det at så store aktørar er villige til å satse på teknologien, gjer det meir sannsynleg med eit gjennombrøt for VR. Brillene kan ein få i mange prisklassar, og dei er tilgjengelege for folk flest.

VR kan tilby ei røyndomskjensle som vil gjere det lettare å halde på spenninga med eit spel. Sjanen til å auke engasjementet og spenninga med sjølve spelet er styrken til VR. Utbreinga av VR i pengespelbransjen er avhengig av at denne teknologien kan tilby spelaren noko som todimensjonale pengespel ikkje kan, og det krev at ein utvi-



Figur 6.2 «Virtual reality» er ein digitalt skapt røyndom som brukaren kan tre inn i ved hjelp av VR-briller

Foto: Marta Perez/EPA/NTB Scanpix.

klar spelkonsept som er skreddarsydd for VR-teknologien.

Somme spelselskap tilbyr alt spel med VR-teknologi til kundane sine. I virtuelle kasino kan kunden då ta på seg VR-briller og «gå inn» på eit kasino og spele poker, automatspel, rulett og andre spel. Det blir òg utvikla tilsvarande sports- og hestspel. Facebook og Oculus har lansert Oculus Social, der du mellom anna kan spele Social Trivia. Du kan òg lage dine eigne sosiale rom der du kan invitere venner og kjende. Virtual Reality kan bli ei lenkje mellom sosiale spel og pengespel, men det er for tidleg å seie korleis utviklinga vil bli, og kva for regulatoriske utfordringar det kan gi.

6.3.5 Augmented Reality – utvida røyndom

Spelet Pokemon GO blei lansert i 2016 og viste verda kva såkalla Augmented Reality, utvida røyndom, kan brukast til i spelsamheng. Teknologien som er brukt, kombinerer data frå den fysiske verda med virtuelle data som grafikk, video, tekst og lyd. Spelaren får eit ekstra lag med informasjon lagt utanpå røyndommen. Denne teknologien legg godt til rette for spelutvikling.

6.3.6 Kunstig intelligens og biometri

Dei siste åra har vi sett ei enorm utvikling innanfor kunstig intelligens, mellom anna stemme- og ansiktsattkjenning. Teknologien blir nytta i ei rekkje produkt og bransjar, til dømes i smarttelefonar. Mellom anna jobbar ein med å utvikle meir intelligente smarttelefonar som kan «lære» av omgivnadene og gi betre løysingar for tolking av visuelle data, språkomsetjingar o.a.

Selskap i spelbransjen tek òg del i denne utviklinga. På sikt ser ein for seg at kunstig intelligente datamaskiner kan kjenne igjen mønster i aktivitetane våre og på den måten seie på førehand kva vi vil komme til å gjere eller ha behov for. Det opnar òg for utvikling av pengespel og digitale opplevingar.

Ei mindre påakta utvikling i spelbransjen er bruken av biometri. Biometri er teknologi som kan gi pengespelutviklarane høve til å levere ei skreddarsydd speloppleving som bidreg til å halde oppe spelaren si interesse for spelet.

Biometri er måling av biologiske mønster som fingeravtrykk og åtferdsmønster. I denne samanhengen er omgrepet *biometri* brukt for å beskrive «an automated way of recording player's physiological data as they play a game».⁷ Teknologien kan nyttast innanfor kunstig intelligens til ansiktsatt-

kjenning for å avdekkje det emosjonelle engasjementet til spelaren (*behavioral biometrics*). Ved hjelp av biometri kan spelutviklaren hente informasjon gjennom ansiktsuttrykk og pupillreaksjon,

som kan seie noko om korleis brukaren reagerer på innhaldet i spelet, kva spel som triggar ein kjenslestyrt reaksjon i denne spelaren, og kva i spelet som triggar engasjement.⁸

⁷ <http://www.spotless.co.uk/insights/testing-video-games-with-biometrics>

⁸ iGaming Business: Issue 96

Tabell 6.1 Teknologisk utvikling og pengespel – frå Pengelotteriet og fram til i dag

Tidsrom	Teknologi	Norsk Tipping	Rikstoto	Andre lotteri	Uregulerte nettspel
1910-åra	Papirlodd			1912 – Pengelotteriet blir lansert.	
1920-åra			1927 – Det blir tillate med totalisatorspel.		
1930-åra	Mekaniske automatar			Dei første knipsekassane blir utplasserte i 30-åra.	
1940-åra		1948 – Første speleomgang med 12 engelske kampar på tippekupongen			
1960-åra	TV	1969 – NRK lanserer tippekampen med direktesending, og interessa for tipping aukar.	1964 – V5 blir lansert.		
1980-åra	PC Internett (World Wide Web)	1986 – Lotto blir lansert.	Totalisatorspela Vinner, Tvilling, V6, Plass og Trippel blir lanserte. Rikstotoløpa blir sende på TV.		
1990-åra	Elektronisk inn-sending av spel hos kommisjonærane Mobiltelefonen blir allemannseige. Gevinstautomatar Internett – Frå midten av 90-åra auka trafikken og talet på nettsider markant.	1992 – Løysing for elektronisk innlevering av spel hos kommisjonærane – og innleveringsfristen onsdag kl. 17 er historie. 1994 – Oddsen blir lansert. 1993 – VikingLotto blir lansert. Felles nordisk lottospel med trekningar kvar veke. 1995 – Spelet Extra blir lansert. 1999 – Lanserer informasjonssider på Internett, med resultatservice og dagleg oppdatert informasjon.	1991 – Løysing for elektronisk innlevering av spel hos kommisjonærane 1993 – Ferdig utfylte spel, såkalla Lyntoto, blir innførte. 1999 – Direkte overføring av løp, slik at ein både kan sjå løpa og spele hos kommisjonærane.	Gevinstautomatar tek over automatmarknaden og fortregjer «knipsekassen». Etter kvart blir det òg mogleg å spele med setlar. 1998 – Pengelotteriet blir avvikla.	Dei første pengespelselskapa etablerer seg på Internett og tilbyr oddsspel til den skandinaviske marknaden.

Tabell 6.1 Teknologisk utvikling og pengespel – frå Pengelotteriet og fram til i dag

Tidsrom	Teknologi	Norsk Tipping	Rikstoto	Andre lotteri	Uregulerte nettspel
2000-åra	Breiband Smarttelefonar	2000 – Joker blir lansert. 2001 – Lanserer spel via Internett (prøvekonsesjon) 2005 – Elektronisk identifisering av spelarane blir mogleg gjennom det nye spelarkortet med elektronisk ID. 2006 – Første løysing for spel via mobil 2007 – Keno blir lansert. 2008 – Spelterminalar med Multixspel	2001 – Lanserer spel via Internett og samarbeider med svenske ATG om spel i felles pott. 2003 – Mogleg å spele via mobiltelefon for første gong (prøvekonsesjon) 2004 – Det blir mogleg med mobilspel for alle produska til Rikstoto.	2002 – Det blir gitt to prøvekonsejnar for SMS-lotteri til tivoli.no og sms.jackpot. Blir avvikla i 2005 etter tilråding frå Lotteritilsynet. 2007 – Forbod mot gevinstautomatar i den private marknaden 2008 – Offisiell lansering av det private pantelotteriet Panto	Nettkasino. Nettpoker Lansering av spel Live betting via mobil
2010-åra	Nettbrett Wearables VR AR Kunstig intelligens	2010 – Utviklar sin første applikasjon for smarttelefonar 2012 – Liveoddsen blir lansert. 2013 – Første trekning i Eurojackpot i samarbeid med spelselskap i fleire europeiske land 2014 – Lanserer Insta-spill: kasino, bingo og skrape-spel på nett. Lanserte spelansvarssider og åtferdsverktøyet PlayScan. 2015 – Lanserer Nabolaget, som bruker geotag-teknologi.	2013 – Partslag («Eksperthen») blir lansert. Her kjøper spelaren ein prosentdel i eit større spel som er laga av travekspertar. 2014 – V76 blir lansert. 2015 – Lanserer totalisatorspelet 5+ i samarbeid med franske PMU med spel i felles pott.		Live kasino (bordspel frå kasino med live stream frå bordet) 2015 – Slotsmillion lanserer VR-kasino.

7 Forholdet til EØS-avtalen og utviklinga av pengespelfeltet i Europa

7.1 Regulering av pengespel i EØS-retten

Fram til slutten av 1990-åra var pengespel hovudsakleg ei landbasert verksemd som var avgrensa til territoriet til dei respektive medlemslanda og underlagd forvaltning og kontroll i samsvar med nasjonale lover. Pengespel hadde få grenseoverskridande element og fekk lite merksemd i EU-systemet. Framveksten av Internett som formidlingskanal for pengespel førte til at det blei etablert lisensregime i fleire europeiske land.

Malta var eit av dei første landa i Europa som innførte ei lisensordning for Internett-spel. Seinare kom land som Storbritannia og Italia, og i perioden 2010–2015 blei slike lisensregime etablerte i mellom anna Belgia, Danmark, Frankrike, Spania og Austerrike. I tillegg er det etablert lisensregime i Alderney og Gibraltar, som er utanfor EØS-området. Saman med Malta gir dei sistnemnde landa løyve til Internett-spel som ei uavgrensa grenseoverskridande teneste. Det har utfordra nasjonale reguleringar i mange medlemsland og ført til problem knytte til forvaltninga av pengespelområdet og handhevinga av nasjonale lover. I dei fleste landa som har innført lisensregimet er det kasinospel på nett og sportsspel som er lisensiert. Det er i svært liten grad opna for konkurranse på dei tradisjonelle lotterimarknadene der hovudtyngda av pengespelindustrien ligg.

Pengespel er ikkje positivt regulerte i EØS-retten, verken i Roma-traktaten eller i sekundær lovgiving. Området er spesifikt unnateke frå verkeområdet til e-handelsdirektivet¹, tenestedirektivet² og AMT-direktivet³ som gjeld for audiovisuelle medietenester. Pengespel blir likevel rekna som ei ordinær teneste i EØS-rettsleg forstand og er underlagde dei alminnelege reglane om dei fire fridommane i EØS-retten.⁴ I fleire rettssaker som

er blitt førte for nasjonale domstolar, EU-domstolen og EFTA-domstolen, har internasjonale pengespelaktørar argumentert for at generell EØS-rett tilseier at nasjonale restriksjonar må setjast til side. Kjernen i desse sakene har vore spørsmålet om korvidt pengespelsektoren bør behandlast som andre sektorar innanfor EØS-området, med hovudvekt på konkurranse og fri marknadstilgang, eller om medlemslanda bør ha høve til å fastsetje nasjonale reguleringar som avgrensar fri flyt av tenester og etableringsretten.

7.2 EØS-retten sine hovudprinsipp for regulering av pengespelektoren

EØS-avtalen inneber at det enkelte land ikkje står heilt fritt til å utforme regelverket på pengespelområdet. Dersom regelverket inneber ei avgrensing i høvet til å tilby pengespel, må det vere grunnlagt med allmenne omsyn og vere nødvendig og eigna til å oppnå formålet.

Sidan 1994 har det komme ei rekkje avgjerder frå både EU-domstolen og EFTA-domstolen som har lagt føringar for reguleringa av pengespelområdet innanfor EØS.⁵ Domstolane har akseptert at pengespel er ein sektor som er prega av moralske, kulturelle og religiøse omsyn, og medlemslanda er gitt ein vid skjønnsmargin til sjølve å fastsetje eigne reguleringar. Det inkluderer mellom anna vernenivå og andre tiltak som kan avgrense dei fire fridommane på pengespelområdet. For å grunnge nasjonale restriksjonar må desse vere forankra i det domstolane reknar som legitime omsyn:

- sosialpolitiske omsyn
- forbrukarvern
- offentleg orden

Økonomiske omsyn kan ikkje vere hovudgrunnen til restriksjonar, men kan vere eit delomsyn og ein

¹ Direktiv 2000/31/EF

² Direktiv 2006/123/EF

³ Direktiv 2010/13/EU

⁴ Fri flyt av personar, varer, tenester og kapital i den indre marknaden

⁵ C-275/92 Schindler, C-124/97 Laara, C-67/98 Zenatti, C-6/01 Anomar, C-243/01 Gambelli, C-338/04 Placanica, C-42/07 La Liga, E-1/06 Slot Machines, E-3/06 Ladbrokes

	Italia						Spania			
	Slovakia						Tyskland			
					Estland	Romania	Danmark			Sveits
Storbritannia	Latvia			Tsjekkia	Frankrike	Polen	Belgia	Østerrike		Nederland
							Bulgaria	Irland		Litauen
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015

Figur 7.1 Tidslinje: Innføring av lisenssystem i ulike europeiske land¹

¹ I Nederland og Sveits blei det i 2015 tatt initiativ til ny lovgiving som vil opne for lisenssystem. Ingen av landa har per 1. desember 2016 tatt noko endeleg avgjerd.

Kjelde: Hamarutvalets rapport, «Grenselause pengespel – krev ny teknologi ny regulering?» (2014).

tilfeldig fordel frå pengespelverksemd. I tillegg blir det stilt krav om at det blir ført ein moderat og konsistent pengespelpolitikk, og at eventuelle restriksjonar må vere ikkje-diskriminerande, nødvendige, eigna og proporsjonale.

Domstolane har i tillegg akseptert kontrollert utviding av pengespelmarknader som er underlagde restriksjonar, slik at det kan utviklast nye pengespeltilbod i takt med til dømes teknologiske endringar for tilbodet av spel. Domstolane har òg akseptert at det ikkje finst gjensidig anerkjenning av pengespellisensar innanfor EØS-området, og at medlemslanda kan rekne pengespeltilbod som er retta mot borgarane utan nasjonal lisens, som ulovlege.⁶

7.3 Reguleringsmodellar innanfor EØS-området

EØS-retten inneheld ingen krav eller tilvisingar til kva reguleringsmodell som bør veljast for pengespel. På spelområdet gjeld subsidiaritetsprinsippet, det vil seie at det er dei enkelte medlemslanda sjølve som best kan vurdere korleis pengespelområdet skal regulerast. Det inneber at EØS-landa står fritt til å utforme den reguleringa som kvart land meiner er formålstenleg for borgarane, så lenge det er innanfor dei generelle EØS-reglane. Det er ulike oppfatningar blant EØS-landa om kva spel som bør vere tillatne, og i kva omfang, og kva vernenivå ein skal ha. Derfor finst det i dag ei lang rekkje forskjellige reguleringsmodellar for pengespel.

Dei siste ti åra har det skjedd ei liberalisering i mange land ved at ein har gått bort frå reine einerettsmodellar og innført lisenssystem for enkelte sektorar i dei nasjonale pengespelmarknadene. Det vil seie at staten gir private aktørar lisens til å

tilby pengespel. I nokre land er det opna for å gi eit uavgrensa tal lisensar, mens det i andre land er grenser for kor mange som kan få løyve. Lisensane kan gjelde ulike typar pengespeltilbod, til dømes kasino, lotto, bingo, heste- og hundeveddeløp og sportsspel. Bakgrunnen for at stadig fleire land har innført lisenssystem, er særleg knytt til den sterke veksten i Internett-pengespel, staten sitt behov for å ha kontroll med dei utanlandske pengespelselskapa og førebygging av uheldige konsekvensar. I tillegg har ein ønskt å sikre skatteinntekter.

I den politiske debatten snakkar ein gjerne om liberaliserte marknader på den eine sida og marknader med einerettar på den andre sida. Realiteten er at mange europeiske land har valt å liberalisere enkelte delar av pengespelmarknaden, mens dei for andre delar av marknaden har halde på ein einerettsmodell. Det er store variasjonar mellom landa når det gjeld kva spel dei tilbyr innanfor eit lisenssystem. Dei fleste landa som har liberalisert delar av pengespelmarknaden, har halde fast ved statleg monopol for dei store nasjonale lotteria. Medlemslanda som har valt ei delvis liberalisering, har lagt inn sports- og kasinospel i eit lisenssystem.

Tidslinja i figur 7.1 viser når ulike europeiske land innførte lisenssystem for pengespel på Internett fram til 2016.

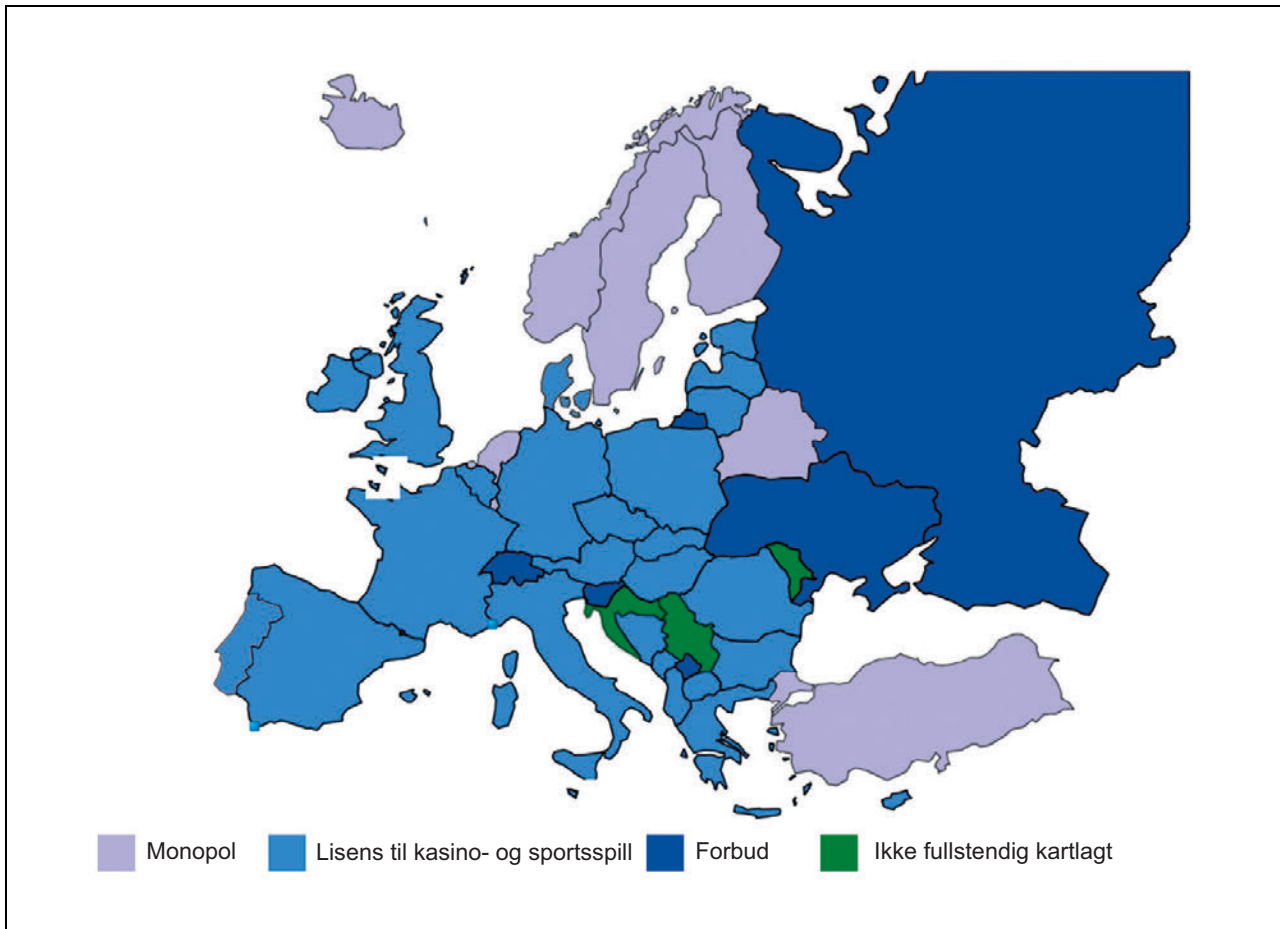
Kartet på neste side gir ei oversikt over lisenssystem for online odds- og kasinospel i ulike europeiske land. Kartet omfattar ikkje dei største nasjonale lotteria, som i dei fleste land blir tilbydde av eit statleg selskap i ein einerettsmodell.

7.4 Regulering av Internett-spel i enkelte andre land

Finland

Finland har ein einerettsmodell for heile den nasjonale pengespelmarknaden. Det er berre dei

⁶ C-42/07 La Liga



Figur 7.2 Lisenssystem for odds- og kasinospel i Europa, per 1.1.2015

Kjelde: Lotteritilsynet.

statlege selskapa Veikkaus (Lotteri, sportsspel, skrapespel og bingo), Ray (kasino og speleautomatar) og Fintoto (hestespel) som kan tilby pengespel. Selskapa kan tilby spela sine på Internett. I Finland ønskjer ein å verne om og styrkje einerechtsmodellen, og det siste året er det bestemt at Veikkaus OY, Ray og Fintoto skal slå seg saman til eitt selskap. Samtidig er det bestemt å gi tilsynsmyndigheita meir ressursar og fleire sanksjonsmoglegheiter for å kunne føre eit effektivt tilsyn med marknaden. Det skal òg takast i bruk fleire verktøy for å kunne vurdere risikoen i det enkelte spelet. Formålet med endringane er å sikre ein meir konsistent pengespelpolitikk som i større grad forebyggjer negative konsekvensar av pengespel. Etter planen skal den nye ordninga tre i kraft 1. januar 2017.

Sverige

I Sverige har det statlege selskapet Svenska Spel einerett til å tilby lotteri, gevinstautomatar, kasino og sportsspel. Svenska Spel kan òg tilby sports-

spel, lotteri og poker på Internett. Selskapet ATG har einerett til å tilby hestespel og kan òg tilby spela sine på Internett. Private operatørar driv restaurantkasino (landbaserte kasinospel med låge innskots- og gevinstgrenser). Det kan tilbydast fleire former for lotteri til inntekt for gode formål, inkludert bingo og skrapelotteri. Postkodelotteriet er det største lotteriet i Sverige som private operatørar står for. I september 2015 blei det sett ned eit offentleg utval som innan 31. mars 2017 skal utarbeide eit forslag til ny pengespelregulering som skal sikre høgt forbrukarvern, tryggleik i spela og tydelege føresetnader for å fungere på marknaden. Det er føresett at reguleringa skal byggje på eit lisenssystem.

Danmark

I Danmark har det statlege selskapet Danske Spil einerett til å tilby store nasjonale lotteri, bingo og hestespel. Selskapet kan òg tilby desse spela på Internett. Danmark har innført eit avgrensa lisenssystem for online sports- og kasinospel som

opnar for at private operatørar kan tilby slike spel. I tillegg har Danmark landbaserte kasino og gevinstautomatar som er drivne av private operatørar. Danske Spil har òg løyve til å tilby online odds- og kasinospel og gevinstautomatar i konkurranse med private operatørar gjennom dotterselskap som er oppretta for å skilje denne verksemda frå spela dei har einerett til å tilby. For å verne den lisensierte danske spelmarknaden har myndighetene rett til å blokkere pengespela som dei uregulerte speloperatørane tilbyr på Internett.

Belgia

I Belgia har det statlege selskapet Nasjonale Loterij einerett til å tilby store nasjonale lotteri. Private operatørar kan tilby landbaserte kasino og gevinstautomatar. Belgia har eit lisenssystem for online kasino og sportsspel, men det blir stilt som krav at dette er knytt opp mot eit landbasert løyve til slik verksemd. I Belgia arbeider ein aktivt med å stanse dei uregulerte speloperatørane på Internett gjennom IP-blokkering, og både spelarar og tilbydarar av spel som ikkje har lisens, kan bli haldne ansvarlege for brot på regelverket.

Frankrike

I Frankrike har det statlege selskapet Française des Jeux einerett til å tilby lotteri og landbaserte sportsspel. Landbaserte hestespel er det selskapet PMU som kan tilby. I tillegg har landet gevinstautomatar og kasino som blir drivne av private operatørar. Frankrike har innført eit avgrensa lisenssystem for Internett-spel som omfattar online sportsspel, online poker og hestespel. Fleire av lisenshavarane har hatt innvendingar mot den franske reguleringa og skattesystemet og har derfor lagt ned verksemda i Frankrike.

Storbritannia

Storbritannia har eit lisenssystem for alle pengespel og lotteri, inkludert kasino, bingo, spel på hendingar, gevinstautomatar og kasino. I samsvar med eit løyve som blir lagt ut på anbod kvart sjuande år, er det det private selskapet Camelot som har einerett til å tilby store nasjonale lotteri. Alle spel i Storbritannia kan tilbydast på Internett. Frå 1. november 2014 har det blitt stilt krav om at utanlandske pengespeloperatørar som rettar speltilbodet mot britiske forbrukarar, må ha lisens frå spelmyndigheita i Storbritannia. Reglane inneber òg at spelselskapet skal betale skatt til Storbritannia sjølv om selskapet driv verksemda frå eit anna land.

7.5 Arbeid med pengespelpolitikk i EU

I mars 2011 sende Europakommisjonen ei grønbok om Internett-spel i den indre marknaden på høyring. Formålet med grønboka var å få oversikt over reguleringa av Internett-spel innanfor EØS-området. I tillegg ønskte ein å finne ut om nasjonal lovgiving er nok til å regulere pengespelområdet, og om det òg bør etablerast eit overnasjonalt regelverk for å styrkje den nasjonale lovgivinga.

I oktober 2012 fastsette Kommisjonen ein handlingsplan knytt til Internett-spel som skal

- sikre samsvar mellom lovgivinga til dei forskjellige medlemslanda og EU-retten
- fremje administrativt samarbeid og effektiv handheving av nasjonale lover
- verne om forbrukarar, borgarar, mindreårige og svake grupper
- hindre bedrageri og kvitvasking
- sikre integriteten til idretten og hindre kampfiksing

Samtidig sette Kommisjonen ned ei ekspertgruppe for pengespel som består av representantar frå regulatoriske myndigheiter frå alle EØS-land, inkludert Noreg.

Etter fastsetjinga av handlingsplanen har Kommisjonen teke opp igjen saker mot ei rekkje medlemsland på bakgrunn av klagar frå spelebransjen med påstandar om manglande samsvar mellom nasjonal regulering og EU-retten. Kommisjonen har valt å lukke enkelte av sakene, mellom anna ein klage på den finske pengespelreguleringa.

I juli 2014 vedtok Kommisjonen ei tilråding om forbrukarvern i reguleringa av Internett-spel: «Recommendations on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online». Tiltrådinga inneheld ei rekkje forslag til regulering knytte til forbrukarvern. Tiltrådinga legg eit grunnlag for minimumsregulering av Internett-spel i dei ulike medlemslanda, men er ikkje til hinder for at dei enkelte medlemslanda kan fastsetje strengare eller meir omfattande regulering.

I november 2015 inngjekk medlemslanda inn- anfor EØS-området ein avtale, utarbeidd av kommisjonen, om å samarbeide om utveksling av informasjon om pengespel på Internett. Avtalen skal bidra til å oppfylle intensjonen om å fremje det administrative samarbeidet mellom medlemslanda.

EU-kommisjonen har delteke aktivt med å utarbeide konvensjonen om kampfiksing i regi av Europarådet. I tillegg arbeider han med ytterle-

gare tiltak for å styrkje arbeidet mot kampfiksing, både i regi av EU-rådet og kommisjonen.

Det fjerde kvitvaskingsdirektivet⁷ blei vedteke 20. mai 2015. Bruksområdet for direktivet er no utvida frå landbasert kasino til å gjelde for pengespel generelt. Det inneber at alle norske pengespel i utgangspunktet vil vere omfatta av krava i direktivet, men det er opna for fleire unntak for mindre pengespel. Finansdepartementet sette

⁷ Direktiv 2015/849/EU

ned eit offentleg utval som har komme med tilrådingar om korleis direktivet skal implementerast i norsk rett.

Handlingsplanen for pengespel blir ikkje oppfatta som eit uttrykk for noko ønske frå kommisjonen si side om at lovregulering av pengespelfeltet på lengre sikt bør harmoniserast innanfor EØS-området. Formålet er å etablere mekanismar som kan støtte opp om nasjonal lovgiving i dei enkelte medlemslanda, primært for å sikre betre forbrukarvern og hindre kriminelle aktivitetar.

8 Val av reguleringsmodell for pengespel

8.1 Innleiing

I målet om ein ansvarleg spelpolitikk ligg det òg eit mål om generelt forbrukarvern og kriminalitetsførebygging. Eit sekundært mål er at inntekter frå pengespel og lotteri i størst mogleg grad skal gå til ideelle formål. Desse måla ligg til grunn når departementet vurderer kva for ein reguleringsmodell som bør gjelde for pengespel. I dette kapittelet vil det bli gitt ein gjennomgang av måla for pengespelpolitikken pluss fordelar og ulemper ved ein lisensmodell og ein einerettsmodell sett i lys av desse måla.

8.2 Mål for pengespelpolitikken

8.2.1 Nasjonale målsetjingar for pengespelpolitikken

Dei overordna måla for pengespelpolitikken er, som nærmare beskrive i kapittel 2, å sikre at pengespel skjer i trygge former under offentleg kontroll, med sikte på å førebyggje negative konsekvensar av pengespel, samtidig som det blir lagt til rette for at overskotet frå spela kan gå til gode formål. Desse måla er nedfelte i lovene som regulerer den norske pengespelmarknaden.

Sundvolden-erklæringa slår fast at regjeringa Solberg ønskjer å vidareføre dei etablerte måla for pengespelpolitikken:

«Regjeringen vil vidareføre en politikk som ivaretar hensynet til spilleavhengige og sikrer at inntekter fra pengespill skal tilfalle ideelle formål.»

Vidare går følgjande fram av Sundvolden-erklæringa:

«Regjeringen vil utrede spørsmålet om lisensordning for utenlandske spillsselskaper for å se om det er mulig å kombinere sosialpolitiske hensyn og økte totale inntekter til frivilligheten innenfor EØS-avtalens rammer.»

8.2.2 Rammene i EØS-avtalen

Som beskrive i kapittel 7 kan EØS-landa sjølve bestemme kva vernnivå dei ønskjer, og innanfor visse rammer bestemme kva for ein reguleringsmodell som er best eigna til å nå måla til den nasjonale pengespelpolitikken. Både einerettsmodell og lisensmodell er aksepterte reguleringsformer så lenge reguleringa er eigna til og nødvendig for å oppnå måla i den nasjonale pengespelpolitikken.

EØS-avtalen stiller likevel krav om at avgrensingar i retten til fri flyt av tenester og etableringsretten er grunngitte med legitime omsyn. Norsk Tipping sin einerett til å tilby enkelte spel og lotteri er ein restriksjon på den frie flyten av tenester og etableringsretten. Økonomiske omsyn blir ikkje vurderte som legitime omsyn og kan såleis ikkje vere hovudomsynet bak slike avgrensingar. Dersom einerettsmodellen skal vidareførast for framtida, kan det ikkje vere primært på grunnlag av økonomiske omsyn. Ei vidareføring av einerettsmodellen må vere grunngitt i omsynet til å sikre ein ansvarleg pengespelpolitikk.

8.2.3 Målhierarki

Det er primært tre allmenne omsyn bak den norske pengespelpolitikken og dagens einerettsmodell:

- omsynet til å førebyggje problematisk speleåtferd
- omsynet til å førebyggje økonomisk misleg-hald
- omsynet til å avgrense privat forteneste

Både EU- og EFTA-domstolen anerkjenner desse omsyna, og den norske einerettsmodellen blir rekna for å vere i tråd med EØS-avtalen. I tillegg har omsynet til å opparbeide inntekter til gode formål blitt anerkjent som eit legitimt omsyn, men då som eit underordna omsyn som ikkje åleine kan grunngi slike restriksjonar. Måla i den norske pengespelpolitikken er altså ikkje likeverdige. Ansvarlegheit er det fremste målet i pengespelpolitikken.

8.3 Utgreiing av ein lisensmodell

8.3.1 Utfordringar for dagens modell

Digitaliseringa har endra pengespelbransjen, og i dag møter den norske einerettsmodellen sterk konkurranse om odds- og kasinospel frå uregulerte operatørar som ikkje har løyve til å tilby pengespel i Noreg. Odds- og kasinospel på nett er rekna som spel med høg risiko, og det er berre Norsk Tipping som har løyve til å tilby slike spel. Dei fleste av desse operatørane har lisens utanfor Noreg, og tilsyn og kontroll blir utført av myndigheitene i det landet som har gitt lisensen. Handhevingsproblematikk og inkonsistens mellom delar av norsk, nasjonal lovgiving og EU-retten gjer det vanskeleg for norske myndigheiter å stanse dei uregulerte pengespelaktørane.

Norsk Tipping skal tilby trygge og ansvarlege pengespel. Norsk Tipping må søkje å motverke dei uheldige sidene ved pengespel, samtidig som dei tilbyr attraktive spel, slik at fleire vel å spele hos dei. Dersom Norsk Tipping ikkje klarer å kanalisere spelarar, og uregulerte aktørar tek ein stor del av marknaden, vil ikkje einerettsmodellen fungere etter intensjonen. Ein stor del av spelmarknaden for høgrisikospel vil då vere uregulert av norske myndigheiter. Bakgrunnen for å utgreie ein lisensmodell er eit ønske om større kontroll med det totale pengespeltilbodet. Ei eventuell norsk lisensordning vil innebere at uregulerte operatørar får høve til å søkje lisens for å kunne tilby odds- og kasinospela sine i Noreg.

8.3.2 Bakgrunn for utgreiinga av ein lisensmodell

For å følgje opp regjeringserklæringa engasjerte departementet konsulentselskapet Rambøll Management Consulting til å utarbeide ein rapport om økonomiske konsekvensar ved ei mogleg lisensordning for pengespel i Noreg. Rapporten «Utredning av økonomiske konsekvensar av en mulig lisensordning for pengespill» blei levert 15. januar 2015. I juni 2015 leverte Rambøll òg ein tilleggsrapport, basert på oppdaterte bakgrunnstal.

Departementet bad vidare Lotteritilsynet om å greie ut om moglege sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvensar ved ei lisensordning for pengespel. Lotteritilsynet leverte rapporten «Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvensar av lisensiering i det norske pengespillmarkedet» 15. mai 2015. Lotteritilsynet leverte òg ein tilleggsrapport 5. juni 2015 som utdjupa enkelte punkt i hovudrapporten.

8.3.3 Rapport om økonomiske konsekvensar

Rambølls rapport om økonomiske konsekvensar ved ei mogleg lisensordning konkluderer med at ei delvis liberalisering av pengespelmarknaden i Noreg, med ei lisensordning for sportsspel og online kasinospel, ikkje vil medføre større inntekter, men heller ikkje nemneverdig tap i inntektene til det norske samfunnet gjennom skattar og overskot som skal gå til frivilligheita. Inntektsgrunnlaget til frivilligheita er likevel avhengig av at skatteinntektene blir kanaliserte vidare til dei frivillige organisasjonane over statsbudsjettet. Rambølls rapport blei kritisert av dei internasjonale spelselskapa for å leggje til grunn for låge tal for kor stor den uregulerte marknaden er i dag. Departementet fekk på denne bakgrunnen utarbeidd ein tilleggsrapport. Den kom til den same hovudkonklusjonen som hovudrapporten.

Rambøll vurderer vidare at det ikkje vil vere mogleg å halde oppe eit ansvarlegheitsregime som er samanfallande med det Norsk Tipping har i dag, fordi potensielle søkjarar om lisens ikkje vil finne marknaden interessant. Dermed vil spelselskapa velje å stå utanfor den regulerte marknaden og truleg halde fram med å tilby spel til norske spelarar frå utlandet. Rambøll trekkjer vidare fram at korvidt aktørane bestemmer seg for å søkje eller ikkje søkje lisens, vil vere basert på ei totalvurdering av etableringsvilkåra.

8.3.4 Rapport om sosiale og kriminalpolitiske konsekvensar

Lotteritilsynet har i rapporten sin vurdert kva for sosiale og kriminalpolitiske konsekvensar som kan følgje av ei mogleg lisensordning. I dette ligg det òg ei vurdering av korleis ei mogleg lisensordning blir vurdert opp mot dagens einerettsmodell, med tanke på utfordringar knytte til mellom anna speleproblem og økonomisk kriminalitet.

Lotteritilsynet konkluderer med at dagens einerettsmodell vil vere det beste alternativet ut frå sosialpolitiske omsyn, dersom norske myndigheiter klarer å stengje uregulerte operatørar ute. Det blir òg presisert i tilleggsrapporten til Lotteritilsynet. Her går det fram at gitt dagens omfang av uregulerte spel er einerettsmodellen det beste alternativet for norsk pengespelregulering fordi omfanget av speleproblem er stabilt eller svakt fallande. Lotteritilsynet skisserer at dersom ein lisensmodell skal innførast i Noreg, må han stille krav om obligatorisk bruk av gjennomgåande ansvarlegheitsverktøy for å hindre at den lisensierte marknaden medfører fleire negative sosialpoli-

tiske konsekvensar enn einerettsmodellen i dag gjer.

Når det gjeld kriminalpolitiske konsekvensar, meiner Lotteritilsynet at dagens einerettsmodell og ein eventuell lisensmodell vil vere like godt eigna til å motverke økonomisk kriminalitet. Ein lisensiert pengespelmarknad i Noreg vil derfor ha minimal effekt på omfanget av økonomisk kriminalitet.

8.4 Høyring – utgreiing av konsekvensar ved ei mogleg lisensordning for pengespel

8.4.1 Høyringsnotatet

Departementet sende rapportane om økonomiske konsekvensar og sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvensar ved ei mogleg lisensordning på høyring hausten 2015. I høyringsnotatet bad departementet høyringsinstansane om å fortelje kva vernnivå og ansvarlegheitstiltak det vil vere mogleg å etablere under ei lisensordning, inkludert høvet til å etablere gjennomgripande ansvarlegheitsverktøy på tvers av ulike operatørar. Gjennomgripande ansvarlegheitsverktøy vil seie krav om maksimale tapsgrenser på tvers av dei lisenserte selskapa og tiltak for å kunne følgje med på uønskt speleåtfærd på tvers av desse selskapa. Departementet ønskte òg tilbakemeldingar på korleis ein kan sikre at frivilligheita får inntekter frå pengespel under ei lisensordning. Høyringsinstansane blei òg bedne om å svare på kva tiltak som bør gjennomførast i framtida for å sikre eit lågt nivå av speleproblem dersom einerettsmodellen skal vidareførast. Vidare bad departementet høyringsinstansane om å fortelje kva dei synest om ulike tiltak for å stengje uregulerte aktørar ute frå marknaden, uavhengig av kva slags reguleringsmodell som blir vald for framtida. Aktuelle tiltak som blei beskrivne, var blokkering av nettsidene til uregulerte aktørar, kriminalisering av spelarar, styrking av betalingsformidlingsforbodet og stans av marknadsføringa frå uregulerte aktørar.

8.4.2 Synet til høyringsinstansane

8.4.2.1 Høyringsinstansane

Departementet fekk 60 høyringssvar med merknader, fordelte på aktørar som har løyve til å tilby pengespel og lotteri i Noreg i dag, spelselskap utan løyve i Noreg i dag, interesseorganisa-

sjonar for pengespelselskapa, avhengigheitsorganisasjonar, behandlingstilgjø, organisasjonar som får spelemidlar, og ulike offentlege aktørar som departement, fylkeskommunar og tilsyn.

8.4.2.2 Ansvarlegheitstiltak

Høyringsinstansane ønskjer eit høgt ansvarlegheitsnivå i ein framtidig lisensmodell, men kva ein konkret legg i dette, varierer. Avhengigheits- og behandlingstilgjøa og mottakarane av spelemidlar meiner at ansvarlegheitsnivået i ein framtidig modell ikkje må vere lågare enn i dagens einerettsmodell. Fleire ønskjer òg innstrammingar, mellom anna knytte til å avgrense marknadsføring av spel med høg risiko. Men fleire av høyringsinstansane peiker òg på at det er lite sannsynleg at det ansvarlegheitsnivået vi har i dag, reelt kan førast vidare i ei lisensordning. Actis skriv mellom anna at dei uregulerte aktørane vi har i dag, kan komme til å omgå ansvarlegheitsreglane:

«Det bør være uakseptabelt å sette en dårligere standard for beskyttelse enn det vi har i dag gjennom Norsk Tipping. Vi er likevel skeptiske til om strenge ansvarlighetskrav vil gi reell beskyttelse, fordi de aktuelle selskapene til de grader har demonstrert at de er villige til å strekke eller bryte regler for å øke inntektene.»

Uregulerte spelselskap og interesseorganisasjonane deira peiker på at ein vil oppnå meir ansvarlegheit når ein kan kontrollere ein større del av marknaden gjennom ein lisensmodell. Dei peiker på at ansvarlegheitstiltak likevel ikkje må vere så avgrensande at forbrukarane heller går til ikkje-lisenserte aktørar. Spelselskapet Betsson skriv mellom anna:

«Et lisenssystem vil gi norske myndigheter kontroll over en mye større andel av norske spillere enn dagens monopol (...).»

Og vidare:

«Samtidig vil vi være villige til å godta ytterligere bevisbaserte spillavhengighetskrav fra norske myndigheter i et lisenssystem. I dag er det vanskelig for nordmenn å skille seriøse og useriøse utenlandske spillselskap. I et lisenssystem vil man få bukt med useriøse aktører som ikke har rutiner for å motvirke problemspill.»

8.4.2.3 Tiltak for å beskytte einerettsmodellen dersom denne blir vidareført

Fleire av høyringsinstansane trekkjer fram at det å avgrense eller stoppe ulovleg reklame er det viktigaste tiltaket myndigheitene bør gjennomføre for å verne om einerettsmodellen. Noregs idrettsforbund skriv dette i høyringsfråsegna si:

«Norske myndigheter må stoppe eller begrense ulovlig spillreklame, og følge anbefalingen fra Hamarutvalget om IP-blokkering av ulovlige spillsider, slik 15 andre EU-land har gjort. Norsk Tipping bør på ansvarlig måte få anledning til å kunne konkurrere med de utenlandske selskapene for å bringe en størst mulig del av nordmenns utenlandsspilling tilbake til et regulert marked. For NIF er ansvarlighet det aller viktigste.»

Fleire av høyringsinstansane som støttar ei vidareføring av einerettsmodellen, er positive til tiltak som blokkering av ulovlege nettsider, obligatoriske overordna tapsgrenser, effektivisering av betalingsformidlingsforbodet, ein auke av det forebyggjande arbeidet og avgrensingar av høgrikkospel hos Norsk Tipping. LNU (Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar) skriv at dei ser tre hovudspor som arbeidet framover burde rettast inn etter:

«For det første må ulovlig spillreklame fra utlandet rettet mot norske kunder stoppes. For det andre må kanaliseringen av betalinger og utbetalinger fra ulovlige spill stoppes. Og for det tredje må Norsk Tippings beløpsgrenser i nettkasinoet reduseres kraftig ned fra dagens nivå.»

8.4.2.4 Ansvarlegheitstiltak i ei mogleg lisensordning

Dei uregulerte spelselskapa peiker på at obligatoriske ansvarlegheitsverktøy på tvers av alle lisensierte operatørar vil vere både teknisk og rettsleg vanskeleg å gjennomføre. Selskapa er òg negative til myndigheitsfastsette tapsgrenser og større marknadsføringsrestriksjonar, for det grip for sterkt inn i sjølvråderetten til selskapa og høvet til å konkurrere. Spelselskapet Betsson skriv i høyringssvaret at dei ikkje ønskjer at myndigheitene skal fastsetje tapsgrenser på tvers av alle spelselskap:

«Årsaken til dette er at det vil kreve for store tekniske investeringer for både operatører og myndigheter. Det er konkurransesensitiv informasjon, og en tredjeinstans vil måtte samle inn informasjon, og til enhver tid oppdatere aggregerte tall i sanntid. Det vil også kreve ny teknologi og større tekniske investeringer å få på plass en løsning som vil fungere for alle selskaper i lisenssystemet. Vi mener det er mer hensiktsmessig at disse tapsgrensene settes hos hvert enkelt selskap.»

Avhengigheits- og behandlingstiljøa meiner derimot at det vil vere nødvendig med gjennomgripande ansvarlegheitsverktøy i ei eventuell lisensordning. Likevel tviler dei på at spelselskapa vil gå med på slike tiltak. Norsk Tipping er einige og skriv mellom anna følgjande:

«Utfordringen med gjennomgripende ansvarlighetsverktøy er at verktøyene vil medføre høye investeringskostnader og betydelig sviktende inntekter for potensielle lisenssøkere. En ordning med gjennomgripende ansvarlighetsverktøy vil derfor ikke være attraktiv for de som i dag driver en spillvirksomhet etter alminnelige økonomiske målsetninger.»

8.4.2.5 Inntekter til frivilligheita

I høyringa viser dei uregulerte spelselskapa til at dei ikkje anerkjenner Rambøll-rapporten, som dei meiner legg til grunn for låge tal for kor stor dagens uregulerte marknad er. Dei viser i staden til sin eigen rapport frå Menon¹, som konkluderer med at inntektene til frivilligheita vil auke ved ei lisensordning, i form av skatteinntekter (dersom desse blir øyremerkte frivilligheita) og sponsorat.

Men spelemiddelmottakarar peiker på kor usikkert det blir dersom inntektene deira skal vere avhengige av skatteinntekter frå ei lisensordning. Desse høyringsinstansane meiner at finansiering over statsbudsjettet medfører større risiko for svingingar i inntektene enn ein lovfesta prosentdel av overskotet hos eit selskap med einerett, sidan organisasjonane vil vere avhengige av årlege politiske prioriteringar. Gruppa 10H, som består av Nasjonalforeningen for Folkehelse, Kreftforeningen, Blindedeforbundet, Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Redd Barna, Flyktningshjelpen, Norges Handikap Forbund, Landsforeningen for

¹ Menon-publikasjon nr. 17/2015, Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill.

hjerte- og lungesyke og Redningsselskapet, skriv dette i høyringsfråsegna si:

«10H er bekymret for anslått reduksjon av Norsk Tippings markedsandeler ved en lisensieringsordning. Dagens modell sikrer svært mange, og stadig flere, tilgang til etisk gode og frie inntekter. Dersom man skal etablere en ny ordning for fordeling av inntekter fra lisensiering av utenlandske spillsselskaper må dette sees i lys av et svekket Norsk Tipping. En bruttobeskatning eller krav om andel overskudd overført frivillige formål er en måte å sikre ideelle formål midler på. Men 10H mener allikevel dagens fordelingsmodell er mest egnet for en regulert og forutsigbar fordeling av spillemidler til ideelle aktører.»

8.4.2.6 Høyringsinstansane sitt syn på modellval

I høyringsbrevet spurde ikkje departementet konkret om kva reguleringsmodell høyringsinstansane føretrekkjer. Likevel var det fleire som la fram synet sitt på dette. Det kom totalt inn 60 høyringssvar med merknader. Av desse skriv 25 høyringsinstansar at dei meiner at einerettsmodellen bør vidareførast, mens 18 meinte at ein lisensmodell bør innførast. 17 av høyringsinstansane tek ikkje konkret stilling til val av modell, men av desse er seks kritiske til ein lisensmodell.

Dei aller fleste behandlingstiltak og avhengigheitsorganisasjonane, mellom andre Actis, Akan, Spillavhengighet Norge og Hjelpelinja for speleavhengige, meiner at einerettsmodellen bør vidareførast, fordi det i ein lisensmodell ikkje er mogleg å halde oppe eit høgt nivå av ansvarlegheit. KoRus-Øst tek ikkje konkret stilling til val av modell, men skriv at ein lisensmodell ikkje kan innførast dersom det går utover ansvarlegheitstiltak. Dei fleste organisasjonar som får spellemidler, mellom andre 10H gruppen, Noregs idrettsforbund og Extrastiftinga, støttar einerettsmodellen. Eit mindretal av desse (LHH – Landsforeningen for hjerte- og lungesyke, Norsk Breddefotballforening og Norsk forening for Williams syndrom) meiner at ein lisensmodell er å føretrekkje.

Dei uregulerte spelselskapa og organisasjonar som Norsk Pokerforbund og European Gaming and Betting Association (EGBA) meiner at det bør innførast ein lisensmodell. Dei legg til grunn at ein lisensmodell vil gi større kontroll over marknaden samtidig som det er fullt mogleg å halde oppe eit høgt ansvarlegheitsnivå.

8.5 Departementet si vurdering

8.5.1 Aktuelle reguleringsmodellar

Dersom ein skal nå målet med den norske pengespelpolitikken, trengst det ei regulering som sikrar omsynet til ansvarlegheit, vil stå seg over tid og er føreseieleg for aktørane.

Med bakgrunn i dei gjennomførte utgreiingane og innspel frå aktørane på pengespelfeltet vurderer departementet det slik at aktuelle framtidige reguleringsmodellar på pengespelfeltet anten vil vere ei vidareføring av einerettsmodellen med rammene modellen har i dag, eller ei innføring av ei avgrensa lisensordning for odds- og kasinospel.

Ei lisensordning for odds- og kasinospel svarer til den lisensordninga som er skildra i scenario 2 i utgreiingsrapporten til Rambøll, og inneber at det blir opna for at kor mange spelselskap som helst kan søkje om lisens til å tilby pengespel av denne typen i Noreg på like vilkår. Innanfor ei lisensordning vil Norsk Tipping måtte søkje om lisens på like vilkår som andre spelselskap for å kunne tilby dei spela som er omfatta av lisensordninga. Departementet si vurdering av sterke og svake sider ved desse to modellane, sett i lys av måla ein ønskjer å oppnå med pengespelpolitikken, blir gjennomgått i det følgjande.

Departementet meiner at det per i dag ikkje er aktuelt å vurdere ei endå meir vidtgående liberalisering av pengespel- og lotterifeltet. Det inneber at når departementet i det vidare vurderer ein mogleg lisensmodell, så legg det til grunn at regelverket vi har i dag, blir vidareført for andre pengespel enn odds- og kasinospel, og at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto framleis har einerett når det gjeld enkelte spelkategoriar som talspel og hesteveddeløp.

8.5.2 Ansvarlege pengespel

8.5.2.1 Det primære målet til spelverksemda

Det rettslege og politiske grunnlaget for dagens einerettsmodell er som nemnt å sikre at pengespel blir haldne i trygge former, og å førebyggje negative konsekvensar av pengespel. Økonomiske omsyn skal ikkje gå framfor omsynet til ansvarlegheit. Hovudmålet til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er ikkje å drive overskotsmaksimerande verksemd, men å bidra til eit ansvarleg pengespeltilbod i Noreg. Det at einerettsmodellen gir inntekter som staten fordeler vidare til gode formål, er ein gunstig tilleggseffekt av ordninga som gjeld i dag.

Tabell 8.1 Prosentdel moderate risikospelarar og problemspelarar som deltok i eit utval spel

Type spel	2013		2015	
	Prosent	n	Prosent	n
Poker på nett	32,1 %	274	30,7 %	150
Kasinospel på nett – ikkje Norsk Tipping	33,3 %	255	46,7 %	107
KongKasino – Norsk Tipping	*	*	38,5 %	65
Odds- og liveodds – Norsk Tipping	15,0 %	801	15,7 %	389
Odds- og liveodds – ikkje Norsk Tipping	24,2 %	331	23,4 %	175
Bingoria – Norsk Tipping	*	*	58,1 %	31
Bingo på nett – ikkje Norsk Tipping	61,9 %	42	56,5 %	23

* Ikkje noko speltilbod i 2013

Kjelde: Befolkningsundersøkinga, UiB, 2015.

Departementet vurderer at ein under ein lisensmodell framleis i nokon grad kan vareta omsynet til ansvarlegheit, men det primære målet til selskapa som vil få lisens til å tilby pengespel, vil i all hovudsak vere å sikre inntekter til eigarane. I ein lisensmodell vil ein dermed måtte leggje til grunn at omsynet til ansvarlegheit vil komme etter økonomiske omsyn hos aktørane som blir med i lisensordninga.

8.5.2.2 Kva for eit ansvarlegheitsnivå er mogleg i ein lisensmodell?

Under einerettsmodellen avgjer myndighetene kva for eit ansvarlegheitsnivå som til kvar tid er ønskeleg. Det skjer mellom anna gjennom direkte styring av Norsk Tipping og oppfølging av konsesjonen til Norsk Rikstoto. Norsk Tipping har som hovudformål å sikre eit ansvarleg speltilbod, og utviklar sjølv nye ansvarlegheitverktøy og set eigne krav til ansvarlegheit utover dei som er pålagte frå staten.

Statistikk frå Befolkningsundersøkinga og Hjelpelinja for speleavhengige viser at for dei speltypane som vil vere aktuelle å inkludere i ei lisensordning (sportsspel/oddsspel og kasinospel), er omfanget av speleproblem større enn for andre typar spel på den norske marknaden.

Både befolkningsundersøkinga frå 2015 og data frå Hjelpelinja viser at spel som står utanfor Norsk Tipping sitt regime, har fleire spelarar med speleproblem. I dag har Norsk Tipping sine spel med høg risiko for speleproblem dei strengaste ansvarlegheitstiltaka og sjølvpålagde krav som påverkar speleåtferda.

Det inneber at kva ansvarlegheitstiltak som er moglege å gjennomføre i ei lisensordning som gjeld for sports-/oddsspel og kasinospel, vil kunne ha mykje å seie for omfanget av speleproblem.

Rambøll har i utgreiinga si intervjuet fleire av dei større internasjonale spelselskapa om kva ansvarlegheitsnivå som kan vere mogleg i ein lisensmodell. Rambøll konkluderer med at spelselskapa vil kunne akseptere ei rekkje av ansvarlegheitstiltaka som finst på den norske marknaden i dag, men at ein ikkje vil kunne oppnå eit tilsvarende ansvarlegheitsregime som det Norsk Tipping har i dag.² Dersom dei uregulerte aktørane skal møte eit heilt samanfallande ansvarlegheitsregime som Norsk Tipping, vurderer Rambøll det slik at det vil ha så stor påverknad på potensielle inntekter at spelselskapa ikkje vil finne marknaden interessant. Spelselskapa vil i staden velje å stå utanfor lisensordninga og halde fram som uregulerte aktørar. Det inneber truleg at ansvarlegheitskrava i ei lisensordning må senkast og formast etter spesifikasjonane til spelselskapa dersom målet er å få med flest mogleg selskap i ordninga. Eventuelt vil strenge ansvarlegheitskrav måtte kompenseres med lågare skattesats for at ei lisensordning etter ei totalvurdering skal vere attraktiv for spelselskapa.

Departementet vurderer det òg slik at Norsk Tipping i ein konkurransesituasjon der det ikkje blir stilt like strenge krav til ansvarlegheit som i

² Rapporten frå Rambøll kom før Norsk Tipping innførte obligatoriske grenser for tap på tvers av alle spel. Obligatoriske grenser for tap på tvers av alle spel har òg blitt gjort til eit konsesjonsvilkår for Norsk Rikstoto.

Tabell 8.2 Hjelpelinja for speleavhengige: Spel som er nemnde som problematiske

Spel som er nemnde som problematiske	Alle samtalar		Førstegangssamtalar	
	tal	prosent	tal	prosent
Kasinospel (nett)	273	50 %	240	51 %
Poker	99	18 %	90	19 %
Odds	102	19 %	92	19 %
Liveodds	96	18 %	89	19 %
Tipping	29	5 %	28	6 %
Bingo	24	4 %	23	5 %
Databingo	8	1 %	7	1 %
NT-terminal (Belago)	9	2 %	8	2 %
Hestespel	46	8 %	31	7 %
NT-terminal (Multix)	36	7 %	33	7 %
Lotto, VikingLotto, EuroJackpot, Extra, Keno, Joker og Nabolaget	20	4 %	20	4 %
Skrapespel	5	0,9 %	5	1 %
Andre pengespel	8	1 %	8	2 %
Gevinstautomatar	3	0,6 %	3	0,6 %
Pantelotteri	0	0 %	0	0 %
Kva for eit pengespel er ikkje oppgitt	70	13 %	59	12 %
n (tal)	544		474	

Kjelde: Samtalestatistikk 2015.

dag, vil måtte senke ansvarlegheitsnivået og bli meir profittorientert for å kunne konkurrere på lik linje med andre aktørar i ei lisensordning. Norsk Tipping vil ikkje ha nokon særfordelar under ei lisensordning og vil konkurrere på like vilkår som andre aktørar. Det vil kunne føre til meir speleproblem også for spela til Norsk Tipping enn det som er tilfellet i dag, når Norsk Tipping er underlagt eit strengt ansvarlegheitsregime.

Lotteritilsynet har i rapporten sin konkludert med at utan krav om gjennomgripande ansvarlegheitsverktøy på tvers av spelselskapa, som krav om maksimale tapsgrenser og tiltak for å kunne følge med på uønskt speleåtferd, gir einerettsmodellen færre sosialpolitiske problem enn ein lisenst marknad. Lotteritilsynet peiker likevel på at slike tiltak byr på juridiske og tekniske utfordringar. Det har òg vore gjennomgåande i høyringa. Departementet vurderer det slik at det er lite sannsynleg at slike gjennomgripande ansvarlegheitsverktøy vil kunne innførast i ei lisensordning

som spelselskapa vil ønskje å ta del i. Departementet meiner derfor at det er usannsynleg at dagens ansvarlegheitsregime vil kunne haldast oppe innanfor ei lisensordning.

8.5.2.3 Erfaringar frå Danmark

Danmark innførte lisensordning for sportsspel og kasinospel i 2012. For å kartleggje utviklinga i pengespel og speleproblem har SFI (Det Nationale Forskningscenter for Velfærd) gjennomført ei undersøking på oppdrag frå Skatteministeriet og Spillemyndigheden. Resultata blei lagde fram i rapporten «Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005–2016».³ Undersøkinga byggjer på ein liknande studie frå 2005.

Undersøkinga viser at det trass i liberaliseringa er færre danskar som spelar pengespel i

³ SFI-rapport 16:23, Pengespil og spilleproblemer i Danmark, København 2016

dag, enn det var i 2005. I 2005 hadde 76 prosent av befolkninga spelt pengespel det siste året, mot 63 prosent⁴ i 2016. Prosentdelen av befolkninga som spelar pengespel, er på nivå med Noreg, der 58 prosent av befolkninga mellom 16 og 74 år oppgir å ha spelt det siste året.

Det er litt fleire danskar som opplever speleproblem i eitt eller anna omfang i dag, samanlikna med 2005. Talet på spelarar som anten har problem eller risikerer å få det, har stige frå omkring 98 000 i 2005 til omkring 125 000 i 2016. Desse personane har ei speleåtferd som kan utvikle seg til å bli problematisk.

Samanlikna med Noreg er det ein mindre prosentdel moderat risiko- og problemspelarar i Danmark. Likevel viser den danske rapporten ein beskjeden auke i speleproblem, i motsetning til i andre nordiske land. Befolkningsundersøkingane og data frå Hjelpelinja viser over tid ein reduksjon i speleproblem i Noreg.

Det er likevel vanskeleg å samanlikne tala direkte sidan den danske og den norske rapporten har brukt ulike metodar. Den danske rapporten tek atterhald om forskjellige metodar for datainn-samling og ulike svarprosentar og oppgir til dømes berre unge menn som utsette for speleproblem. Den norske befolkningsundersøkinga peikar i tillegg på ei rekkje andre risikofaktorar som etnisitet, utdanningsnivå og manglande tilknytning til arbeidslivet. Den danske rapporten nemner òg at det er ein risiko for at ein ikkje har nådd dei mest utsette i etniske grupper, som truleg er blant dei som spelar mest. I den norske rapporten er etnisitet den største risikofaktoren.

Undersøkinga viser til at det store fleirtalet av vaksne danskar ikkje meiner at reklame påverkar kor mykje dei spelar, men at personar med speleproblem opplever å bli påverka i høgare grad.

8.5.2.4 *Høve til å gjere raske endringar i reguleringa av ansvarlegheitstiltaka*

Ein sentral del av einerettsmodellen er at myndighetene gjennom eigarskapet av Norsk Tipping kan gripe inn og gjere endringar gjennom direkte instruks på kort varsel dersom det viser seg at ansvarlegheita er utfordra. Under ein lisensmodell vil endring av ansvarlegheitstiltaka vere ein meir omfattande prosess og vil bli gjennomført ved regelverksendringar som må følgje normale prosedyrar for fastsetjing av lover og forskrifter. Erfaringar frå den private speleautomatmarknaden som blei avvikla på 2000-talet, viser at ein omfatt-

ande privat marknad kan medføre at endringsprosessar blir trenerte, og skape press om å lempe på regelverket. Det kan innebere at endringar i ansvarlegheitskrava vil vere meir tidkrevjande å gjennomføre under ei lisensordning enn under ein einerettsmodell.

8.5.2.5 *Modellval ut frå ansvarlegheitsomsyn*

Departementet vurderer at ein lisensmodell vil kunne gi reell kontroll over fleire aktørar og betre kontroll med marknaden og høve til å påleggje desse aktørane enkelte ansvarlegheitstiltak. I dag har norske myndigheiter ingen kontroll med ansvarlegheitsregima til dei uregulerte selskapa. Sjølv om dagens ansvarlegheitsregime ikkje kan vidareførast, vil sjansen for ein viss kontroll med alle aktørane på marknaden og eit visst vern av forbrukarane i seg sjølv vere eit argument for ein lisensmodell ut frå ansvarlegheitsomsyn.

Rapporten til Lotteritilsynet konkluderer likevel med at dagens einerettsmodell vil vere det beste alternativet ut frå sosialpolitiske omsyn, dersom norske myndigheiter klarer å stengje uregulerte operatørar ute. Vidare konkluderer Lotteritilsynet med at dersom omfanget av uregulerte spel er det same som i dag, er einerettsmodellen det beste alternativet for norsk pengespelregulering fordi omfanget av speleproblem er stabilt eller svakt fallande.

Konklusjonen om at einerettsmodellen framleis skal vere det beste alternativet ut frå ansvarlegheitsomsyn, er altså basert på følgjande føresetnader:

- Norske myndigheiter klarer å stengje uregulerte operatørar ute frå marknaden.
- Omfanget av speleproblem er stabilt eller går ned.

Lotteritilsynet gjennomfører halvårlege og kvartalsvise telefonundersøkingar om spelevanane til nordmenn. Desse undersøkingane har vist at prosentdelen i befolkninga som spelar hos dei utanlandske spelselskapa, har halde seg på eit stabilt nivå dei seinare åra.

Lotteritilsynet reknar vidare med at 40–50 prosent av dei som i dag spelar dei spela som er aktuelle i ei lisensordning, berre spelar hos Norsk Tipping, mens 25–30 prosent av spelarane berre spelar på utanlandske nettstader. Andre spelarar spelar både hos Norsk Tipping og på utanlandske nettstader. Det kan tyde på at Norsk Tipping klarer å kanalisere spelarar til tilbodet sitt, og at einerettsmodellen verkar slik ein har tenkt, ved å halde uregulerte operatørar ute frå

⁴ 63 prosent av befolkninga mellom 18 og 74 år

Tabell 8.3 Ulike pengespelkategoriar i befolkninga i 2013 og 2015 (prevalens)

Kategori	2013 (n)	2015 (n)	2013 (%)	2015 (%)
Ikkje problemspelar / problemspelar	8 968	4 852	89,2 %	89,0 %
Lågrisikospelar	782	422	7,8 %	7,7 %
Moderat risiko-spelar	237	127	2,4 %	2,3 %
Problemspelar	64	49	0,6 %	0,9 %

Kjelde: Befolkningsundersøkinga, UiB, 2013 og 2015.

marknaden til ein viss grad. Resultat frå befolkningsundersøkingane som er gjennomførte i 2013 og 2015, viser at nivået på prosentdelen med speleproblem i Noreg er stabilt.

Vidare viser denne undersøkinga at der Norsk Tipping og uregulerte aktørar tilbyr tilsvarende spel (sports-/oddsspel og kasinospel), er prosentdelen risiko-/problemspelarar hos dei uregulerte aktørane høgare. Tal frå Hjelpelinja stadfestar dette inntrykket:

«Norsk Tipping lanserte Instaspill i januar 2014. Av samtale om kasinospill er Norsk Tipping alene nevnt som tilbyder i 3 prosent av kasinosamtalene. I 14 prosent av samtalene nevnes både Norsk Tipping og utenlandske operatører. I 81 prosent av kasinosamtalene nevnes utelukkende utenlandske spilltilbydere.»⁵

Ut frå desse resultat vurdere departementet det slik at dagens einerettsmodell foreløpig klarer å halde unna presset frå dei uregulerte aktørane, og at ordninga fører til at speleproblema er på eit stabilt nivå. Det har skjedd i ein periode med ekstrem teknologisk utvikling, der pengespel er blitt tilgjengelege på stadig fleire og meir mobile plattformar. Samtidig har dei uregulerte selskapa hatt stadig større marknadsføringstrykk mot Noreg dei siste åra, særleg gjennom store mengder reklame på norske TV-kanalar som sender frå utlandet. Det kan tyde på at dagens modell på noverande tidspunkt oppfyller målet om å sikre ansvarleg spel og avgrense speleproblem.

8.5.2.6 Sjansen til å kontrollere marknaden

Dersom norske myndigheiter på sikt ikkje klarer å halde talet på speleavhengige stabilt eller redusere det, vil behovet for å kontrollere dei uregu-

lerte aktørane gjennom ein lisensmodell bli større. Det same kan vere tilfellet dersom dei uregulerte aktørane tek ein stadig større marknadsdel på odds- og kasinospel. Departementet meiner at det kan vere vanskeleg å forsvare einerettsmodellen dersom Norsk Tipping ikkje klarer å kanalisere ein stor del av odds- og kasinospelarane over til sine tilbod.

I dag ser det ut til at talet på dei som spelar hos utanlandske spelselskap, er stabilt. Samtidig aukar talet på dei som har spelt på nettspele til Norsk Tipping. Både befolkningsundersøkinga og statistikk frå Hjelpelinja frå 2015 viser samtidig at når det gjeld dei spela som er aktuelle for ei lisensordning (odds- og kasinospel), er førekomsten av speleproblem høgare hos dei uregulerte spelselskapa enn hos Norsk Tipping. Departementet meiner det talar for at ei vidareføring av einerettsmodellen vil vere den beste løysinga ut frå ansvarlegheitsomsyn i dag.

Spørsmålet er kva høve norske myndigheiter har til å avgrense og eventuelt sanksjonere mot slike aktivitetar frå dei internasjonale spelselskapa under ein einerettsmodell, eller om ein lisensmodell er betre for norske forbrukarar under einerettsmodellen.⁶

8.5.2.7 Marknadsføring i TV-kanalar som sender frå utlandet

AMT-direktivet legg opp til eit sendarlandsprinsipp. Det inneber at det er regelverket i landet ein TV-kanal er etablert i, som gjeld for TV-sendingane. Ei rekkje kanalar som sender til Noreg, har derfor pengespelreklame for selskap utan løyve til å tilby pengespel i Noreg, utan at det bryt med reglane i sendarlandet. Ei rekkje høyringsinstansar har teke til orde for at myndigheitene må gjere meir for å stanse reklamen frå utlandet.

⁵ Hjelpelinjen, Samtalestatistikk 2015

⁶ I kapittel 13 er det ei vurdering av ulike tiltak for å avgrense verksemda til uregulerte aktørar i den norske marknaden.

Ein lisensmodell kan føre til at omfanget av reklame frå dei lisensierte aktørane til ein viss grad kan styrast meir enn i dag. På den andre sida er det sannsynleg at det totale omfanget av pengespelreklame vil auke når spelselskapa skal konkurrere mot kvarandre i ein legal marknad og får sjansen til å reklamere breiare og nå ut til andre befolkningsgrupper. Dagens TV-reklame skjer i stor grad på nisjekanalar, men under ei lisensordning vil det òg vere lov å reklamere til dømes hos TV 2 og i norske trykte medium og nettaviser. Spelselskapa har gitt uttrykk for at dei kan reklamere dobbelt så mykje for dei same kostnadene som i dag under ei lisensordning.

I tillegg er det sannsynleg at det også under ei lisensordning vil vere uregulerte aktørar på marknaden som ikkje finn det lønnsamt å bli ein del av ein lisensiert marknad. Desse aktørane vil truleg halde oppe marknadsføringa si i kanalar som sender frå utlandet.

Trass i at det kan vere vanskeleg å stanse dagens marknadsføring frå dei uregulerte aktørane, vurderer departementet det slik at det er ein risiko for at det totale marknadsføringstrykket for pengespel kan komme til å auke under ein lisensmodell. Når befolkninga totalt sett blir utsett for meir marknadsføring, er risikoen større for at personar i risikosonen blir påverka. Forsking viser at det er nettopp dei med risiko for pengespelproblem som lettast blir påverka av slik reklame. Dette omsynet taler òg i favør av å vidareføre eine-rettsmodellen.

8.5.3 Forbrukaromsyn utover omsynet til speleproblem

Det er òg andre element av forbrukarvern enn vern av problemspelarar som må vurderast i samband med ei lisensordning. Ein må til dømes sikre at spel blir korrekt gjennomførte, sørgje for at folk har høve til å klage, og at dei har tilgang til informasjon på sitt eige språk, og ein må sjå til at det er klart kva jurisdiksjon aktiviteten til spelselskapa fell inn under. I dag er forbrukarane sikra rettar knytte til spel som Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og private aktørar med lotteriløyve tilbyr, men norske myndigheiter kan bidra lite når det gjeld klagar retta mot uregulerte aktørar. Departementet vurderer det slik at ein lisensmodell isolert sett vil gi betre forbrukarrettar enn den uregulerte marknaden gjer i dag, sidan mange av dei aktørane som i dag er uregulerte, då vil bli underlagde norsk forbrukarlovgeving og norske klageordningar.

8.5.4 Økonomisk kriminalitet

Pengespelverksemd medfører ein risiko for økonomisk kriminalitet, til dømes kvitvasking, bedrageri, korrupsjon og underslag, gjennom dei store summene som selskapa handterer. Det er truleg lettare å motarbeide og eventuelt avdekkje økonomisk kriminalitet hos ein statseigd einerettsoperatør som Norsk Tipping enn i ein marknad med mange privateigde operatørar. Utgreiinga til Lotteritilsynet viser likevel at kva for ein reguleringsmodell som blir vald, ikkje vil påverke risikoen for negative kriminalpolitiske konsekvensar i nemneverdig grad. Lotteritilsynet meiner at verdien av å få ein større del av marknaden underlagd norsk regulering kan vege opp for nokre av dei andre utfordringane som ein lisensmodell kan medføre. Departementet støttar denne vurderinga og konkluderer med at ut frå omsynet til å motverke økonomisk kriminalitet har ein lisensmodell visse fordelar samanlikna med dagens einerettsmodell, der det i tillegg finst ein marknad som fell utanfor norsk regulering. Departementet vil likevel understreke at sjølv under ei lisensordning vil det truleg finnast aktørar som ønskjer å stå utanfor den lovlege marknaden, og som vil halde fram med å tilby tenestene sine utan løyve i Noreg.

8.5.5 Inntekter og kostnader

8.5.5.1 Direkte inntekter til frivilligheita

Rambøll-rapporten trekkjer fram at ein lisensmodell for sports-/oddsspel og kasinospel verken vil føre til tap eller større gevinst i inntektene til frivilligheita. Ut frå omsynet til direkte inntekter til frivilligheita vurderer departementet det slik at det derfor truleg vil spele lita rolle kva for ein reguleringsmodell ein vel.

Konklusjonen til Rambøll er likevel basert på eit anslag over storleiken på den uregulerte marknaden som dei internasjonale spelselskapa ikkje går med på. Desse selskapa har utarbeidd ein eigen rapport som anslår at inntektene på den uregulerte marknaden er dobbelt så store som dei siste berekningane til Rambøll viser. Konsekvensen av ein eventuelt større uregulert marknad er at potensielle skatteinntekter til det norske samfunnet vil vere høgare dersom heile den uregulerte marknaden inngår i ei lisensordning. Departementet meiner likevel at anslaget til Rambøll, som er basert på Lotteritilsynet si berekning av marknadsstorleiken ut frå fleire kjelder, truleg er meir korrekt enn vurderinga til spelselskapa. Nøyaktige tal for den uregulerte norske marknaden

vil det vere vanskeleg å få tilgang til ettersom dei utanlandske spelselskapa så langt ikkje har villa opplyse om desse.

8.5.5.2 *Indirekte inntekter til det norske samfunnet*

Rambøll-rapporten vurderte ikkje eventuelle andre inntekter som kan følgje av ei lisensordning, utover skatteinntekter. I ein eigen rapport konkluderer spelselskapa med at ei lisensordning kan gi større sponsorinntekter for idretten og andre organisasjonar. Erfaringar frå lisensordninga i Danmark har likevel vist at det samla omfanget av sponsorinntekter ikkje er blitt vesentleg større. Sjølv om spelselskap no sponsar idrettslag, er det vanskeleg å seie om sponsoravtalane er betre enn det idrettsklubbane elles kunne ha fått frå andre typar sponsorar.

Rapporten til spelselskapa legg òg til grunn at lovleg marknadsføring i norske medium vil gi auka reklameinntekter for norske medium. Mellom anna vil spelselskapa gjennom ei lisensordning få høve til å reklamere i norsk trykt presse og i TV-kanalar som sender frå Noreg (som TV 2 med dotterkanalar og TVNorge). Ifølgje eit estimat frå Nielsen Reklamestatistikk kjøpte dei internasjonale spelselskapa i 2015 reklame for i overkant av 600 millionar kroner hos TV-kanalar som sender frå utlandet.⁷ Departementet meiner at det er sannsynleg at ein del av desse pengane vil falle på medium som er etablerte i Noreg, dersom det blir etablert ei lisensordning.

8.5.5.3 *Føreseielegheit for frivillig sektor*

Etter dagens modell er det lovfesta at overskotet frå Norsk Tipping skal fordelast med bestemte prosentdelar til ulike formål (idrett, kultur, samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar og helse- og rehabiliteringsformål). Det skaper relativt stabile og sikre inntekter til desse formåla. Mange frivillige organisasjonar trekkjer i høyringa fram føreseielegheit som eit viktig moment når det gjeld fordelinga av spelemidlar.

Dei statlege inntektene frå ein lisensmodell vil vere skatteinntekter til statskassen. Dersom desse skatteinntektene ikkje er øyremerkte formåla, vil ei slik finansiering vere mindre føreseieleg for organisasjonane, sidan dei vil vere avhengige av prioriteringane i dei årlege statsbudsjetta. Det kan òg skape press frå formåla om anna statleg finansiering av aktivitetane deira.

8.5.5.4 *«Reine pengar»*

Nokre frivillige organisasjonar argumenterer for at det ikkje vil vere interessant for dei å ta imot midlar som opphavleg kjem frå selskap som ikkje er opptekne av ansvarlegheit, og som tilbyr penge-spel som fører til speleproblem. Organisasjonane assosierer slike spel i stor grad med dei utanlandske spelselskapa, trass i at Instaspill-spela og sports-/oddsspela til Norsk Tipping har fleire av dei same karakteristikkane. Forskjellen er truleg at Norsk Tipping har ansvarlegheitstiltak som avhjelper høg risiko for speleproblem, og at dei har ansvarlegheit som det primære målet, mens dei uregulerte selskapa er meir opptekne av profitt. Organisasjonane peiker på at skatteinntekter frå ei lisensordning ikkje er midlar som organisasjonane ønskjer å ta imot. Departementet meiner likevel at det er vanskeleg å leggje vekt på ein slik argumentasjon når ein skal vurdere kva for ein reguleringsmodell ein skal velje for pengespel i framtida.

8.5.5.5 *Kostnader ved tilsyn med ordninga*

Rambøll konkluderer i rapporten med at tilsyn med ei lisensordning truleg vil vere mykje meir kostnadskrevjande enn tilsynet med einerettsaktørane i dag. Spillemyndigheden i Danmark fekk 16 nye fulltidsstillingar ved å innføre lisensordninga i Danmark. Det innebar ein kostnadsauke på om lag 23 prosent. Lotteritilsynet baserer tilsynsverksemda si på gebyrinntekter frå tilsynsobjekta. Det inneber at spelselskap som får lisens, inkludert Norsk Tipping, vil måtte betale for tilsynet med denne ordninga. Fordi det blir fleire private aktørar i marknaden og mindre høve til å ha direkte kontroll med dei, vil ei lisensordning truleg krevje eit meir omfattande og kostnadskrevjande tilsyn enn ein einerettsmodell. Norsk Tipping sine utgifter knytte til tilsyn og kontroll vil dermed bli høgare enn i dag, noko som vil gi eit mindre overskot for selskapet.

8.5.6 **Konklusjon**

Tabell 8.4 nedanfor gir ei oppsummering av korleis departementet vurderer fordelane ved dei ulike ordningane:

Departementet vurderer det slik ut frå dagens situasjon at einerettsmodellen gir høgare grad av ansvarlegheit enn ein lisensmodell. Spela til Norsk Tipping som kan samanliknast med spela til dei uregulerte aktørane, har lågare førekomst av speleproblem. Norsk Tipping ser òg ut til å

⁷ Nielsen Media Research AS, AD Dynamix

Tabell 8.4 Fordelar med dei alternative modellane

	Einerettsmodell	Lisensmodell
Ansvarlege spel	Mogleg å justere opp ansvarlegheitskrav på kort varsel ved behov. Lågare prosentdel spelarar med speleproblem ved spel på spela til Norsk Tipping enn ved tilsvarande spel hos dei uregulerte aktørane. Avgrensa reklametrykk for spel som har høg risiko for speleproblem.	Uregulerte aktørar vil ta på seg visse ansvarlegheitsplikter utover det som er tilfellet i dag (til dømes register for frivillig utestenging av spelarar).
	Aktørane arbeider sjølv aktivt for auka ansvarlegheit.	Aktørane blir tvungne til å innføre ansvarlegheitstiltak.
Kriminalitet	Styringsretten myndighetene har i eit monopolselskap gir betre kontroll i kampen mot økonomisk kriminalitet enn i ein lisensmodell.	Kontroll med større delar av marknaden enn i dag gir betre høve til å kjempe mot kriminalitet på pengespelfeltet.
Forbrukarvern	Godt forbrukarvern på den regulerte marknaden, men ikkje på den uregulerte.	Høve til å sikre at ein større del av marknaden blir regulert av norsk forbrukarlovgiving med dei rettane som forbrukarane har etter denne.
Økonomi for frivilligheita	Truleg same inntektsnivå som i dag. Øyremerkte og føreseielege midlar til frivilligheita.	Truleg same inntektsnivå som i dag. Mindre føreseielege inntekter til frivilligheita.
Offentleg ressursbruk		Kan bli meir kostnadskrevjande å føre tilsyn med ordninga.
Indirekte inntekter til det norske samfunnet	Gode sjansar til å få sponsorinntekter frå regulerte aktørar, mellom anna Norsk Tipping. Reklameinntekter frå regulerte aktørar som Norsk Tipping og Norsk Rikstoto også for kanalar som sender frå Noreg.	Mogleg auke i sponsorinntekter for norske lag og organisasjonar. Auka reklameinntekter for norske medium.

klare å kanalisere spelarar til tilboda sine sidan nettspele til Norsk Tipping har fått fleire spelarar sidan lanseringa, mens talet på spelarar hos dei uregulerte selskapa har flata ut.

Dersom dette biletet skulle endre seg og selskapa skulle ta ein større prosentdel av spelarane i framtida, vil ein lisensmodell med ein viss grad av ansvarlegheitstiltak for dagens uregulerte selskap kunne vere ei betre løysing med omsyn til ansvarleg spel. På bakgrunn av utviklinga fram til i dag meiner departementet likevel at det ikkje er grunn til å tru at det vil skje ei slik utvikling dei nærmaste åra.

Omsynet til økonomien til frivilligheita taler heller ikkje direkte for ei lisensordning på det noverande tidspunktet. I dagens marknadssituasjon vil ei lisensordning og ein einerettsmodell gi omtrent like store direkte inntekter til det norske samfunnet. Men dersom utanlandske spelselskap i framtida tek ein større del av marknaden for spela som er aktuelle å lisensiere, vil ei lisensordning kunne gi større direkte inntekter til det norske samfunnet. Under ein lisensmodell vil inntektene likevel inngå i statsbudsjettet og dermed utgjere ei mindre føreseieleg inntektskjelde for frivilligheita.

Ei lisensordning kan kanskje medføre større indirekte inntekter til det norske samfunnet i form av noko høgare sponsorinntekter for lag og foreiningar i Noreg sidan spelselskapa vil ha lov til å reklamere til dømes på drakter og baner. Vidare vil fleire norske medium kunne få reklameinntekter frå spelselskap som får lisens i Noreg.

Kriminalpolitiske og forbrukarpolitiske omsyn kan tilseie at ei lisensordning kan vere ei betre løysing enn modellen vi har i dag. Det er likevel sannsynleg at marknadsføringa av pengespel totalt i samfunnet vil auke under ein lisensmodell. Tilsyn og kontroll med ordninga vil vere dyrare enn i dag.

**Boks 8.1 Departementet sin
konklusjon om valg
av reguleringsmodell**

Dagens einerettsmodell blir vidareført.

Basert på ei totalvurdering med omsynet til ansvarleg spel som det viktigaste tilrår departementet å vidareføre einerettsmodellen.

9 Ein heilskapleg pengespelpolitikk

9.1 Innleiing

Ein konsistent og samanhengande politikk er avgjerande for å sikre dei overordna måla for norsk pengespelpolitikk. Dagens system med tre lover og to fagansvarlege departement inneber ein risiko for at den statlege reguleringa av feltet blir fragmentert og inkonsistent. I dette kapittelet drøftar derfor departementet behovet for éi felles lov og eitt fagansvarleg departement.

Dagens reguleringsstruktur på pengespelområdet er sett saman av tre lover og forvalta av to ulike departement. Kulturdepartementet har ansvar for å utvikle lotterilova og pengespellova, og Landbruks- og matdepartementet har ansvar for totalisatorlova.

Lotterilova, pengespellova og totalisatorlova blei utforma på ei tid då den norske lotteri- og pengespelmarknaden bestod av nokre få lovlege aktørar som tilbydde tradisjonelle former for lotteri, pengespel og totalisatorspel. Reguleringa har utvikla seg over tid etter kvart som nye spel er blitt innførte.

Dei siste 20 åra har den norske pengespelmarknaden gjennomgått markerte organisatoriske, marknadsmessige og teknologiske endringar. Vi har fått fleire typar lotteri, pengespel og totalisatorspel som mellom anna blir tilbydde via internett. I takt med denne utviklinga er aktørane i marknaden blitt fleire og meir profesjonelle. Det har òg vakse fram ein uregulert pengespelmarknad der utanlandske spelselskap tilbyr nordmenn å delta i nettspel utan norsk løyve.

Utviklinga i den norske pengespelmarknaden har medført auka press på pengespelpolitikken og målet om eit ansvarleg og kontrollert pengespeltilbod. For å møte denne utviklinga er det avgjerande å ha ein reguleringsstruktur som bidreg til ei heilskapleg og konsistent politikikutvikling.

9.2 Reguleringsstrukturen i dag

Pengespel er i dag regulert gjennom lotterilova, pengespellova og totalisatorlova. Lotterilova regulerer den private lotterimarknaden. Pengespellova

og totalisatorlova regulerer dei monopolretta pengespela, som det statseigde selskapet Norsk Tipping og Stiftinga Norsk Rikstoto har einerett til å tilby. I samsvar med den vedtekne politikken til Stortinget skal desse utgjere hovudfundamentet i den statlege pengespel- og lotteripolitikken.¹

Norsk Tipping er eit statleg eigd særlovsselskap som er oppretta med heimel i pengespellova. Kulturdepartementet forvaltar eigarskapet. Stiftinga Norsk Rikstoto er ei frittstående næringsdrivande stifting som er gitt konsesjon til alt spel på hest med heimel i totalisatorlova. Det er Landbruks- og matdepartementet som har gitt konsesjon.

Reguleringsstrukturen varierer mellom dei tre områda. Lotteriområdet er regulert i lov og forskrifter. Pengespel- og totalisatorområdet er òg regulert i lov og forskrifter, men krava til spelverksenda i Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er i hovudsak fastsette i retningslinjer og spelereglar som departementa har gitt med heimel i pengespellova og forskrift til totalisatorlova. Departementa kan endre spelereglane og retningslinjene etter å ha henta inn fråsegn frå Lotteritilsynet.

Norsk Tipping er vidare regulert i vedtekter som Kulturdepartementet har fastsett med heimel i pengespellova. Selskapet er òg underlagt Kulturdepartementets eigarstyring. Utover dette er Norsk Tipping regulert gjennom ein tilsynsinstruks som Lotteritilsynet har fastsett med heimel i pengespellova.

Norsk Rikstoto må følgje vilkåra som er fastsette i konsesjonen. Norsk Rikstoto er òg underlagt vedtekter som Landbruks- og matdepartementet har godkjent med heimel i totalisatorlova. I samsvar med konsesjonen har Norsk Rikstoto plikt til å leggje til rette for at tilsynsmyndigheita har uhindra tilgang til lokale, og selskapet skal gi innsyn i og utlevere det materialet som tilsynsmyndigheita treng for å utøve kontrollen. Norsk Rikstoto skal sikre at tilsynsmyndigheita har tilsvarende tilgang hos arrangørar og kommisjonærar.

¹ St.meld. nr. 2 (1990–91), avsnitt 9.4 og Budsjettinnstilling S IV 1990–91

Tabell 9.1 Regeluleringsstrukturen på pengespelfeltet i dag

Tema	Lotteri	Pengespel	Totalisatorspel
Reguleringa	Lotterilova av 1995 Forskrifter (11)	Pengespellova av 1992 Forskrifter (13) Retningslinjer (2) Spelereglar (4) Instruks (1) Statleg eigarstyring Sjølvpålagde krav Vedtakter for Norsk Tipping	Totalisatorlova av 1927 Forskrifter (4) Konsesjon (1) Retningslinjer (2) Spelereglar (1) Tildeling av konsesjon og utnemning av styret i Norsk Rikstoto Sjølvpålagde krav Vedtakter for Norsk Rikstoto
Reguleringa gjeld for	Den private lotterimarkna- den	Norsk Tipping særskilt	Norsk Rikstoto særskilt
Speltypar	Lotteri Bingo Poker Utbetalingsautomatar, kortspel og rulett på skip	Talspel Tipping og oddsspel Lotteri Utbetalingsautomatar Online bingo, skrapespel og kasinospel (Instaspill)	Totalisatorspel
Spelereglar fastsette i	Forskrift	Retningslinjer og spelereglar	Retningslinjer og spelere- glar
Ansvarlegheit- stiltak (ikkje ut- tømmande)	18-års aldersgrense på bingo, spel på skip og poker Utestenging (spel på skip) Hastigheitsgrenser (databingo) Lotteriet skal ikkje med- føre speleavhengigheit (store lotteri) Krav til marknadsføringa (store lotteri)	Krav til registrert spel (med unntak av Flax) 18-års aldersgrense Maksimale, obligatoriske og frivil- lige personlege beløpsgrenser Obligatoriske og frivillige person- lege tidsgrenser Krav om speleavbrot Pause og utestenging Trekningshastigheit (online (Instaspill), Multix og Belago) Krav til marknadsføringa	Krav til registrert spel for spel i elektroniske kanalar 18-års aldersgrense Obligatoriske personlege beløpsgrenser Pause og utestenging Krav til marknadsføringa
Sanksjonar ved brot	Tilbakekall av løyve Pålegg om retting og stans Tvangsmulkt Administrativt førelegg Straff med bot eller fengsel inntil tre år	Pålegg om retting og stans Tvangsmulkt Straff med bot eller fengsel inntil tre månader	Pålegg om retting og stans Straff med bot
Ansvarleg de- partement	Kulturdepartementet (KUD)	Kulturdepartementet (KUD)	Landbruks- og mat- departementet (LMD)
Forvaltingsor- gan	KUD fastset forskrift Lotteritilsynet gir løyve	KUD fastset forskrift, retningslinjer og spelereglar KUD gir løyve Lotteritilsynet gir fråsegn til nye spel og godkjenner enkeltspel	LMD fastset forskrift, retningslinjer og spele- reglar LMD gir løyve
Tilsynsorgan	Lotteritilsynet	Lotteritilsynet	Lotteritilsynet
Klageorgan	Lotterinemnda	KUD	LMD

Etter dagens reguleringsstruktur er spela underlagde ulik forvaltning. Det er Lotteritilsynet som gir løyve til lotteri etter lotterilova. Lotteritilsynet gir òg løyve til enkeltspel som er underlagde pengespellova, men elles er det Kulturdepartementet som gir løyve til pengespel. Det er Landbruks- og matdepartementet som gir løyve til alle totalisatorspel.

9.3 Tidlegare vurderingar av regulatoriske og organisatoriske tiltak

Spørsmålet om regulatoriske og organisatoriske endringar på pengespelområdet har vore vurdert med jamne mellomrom sidan 1992.

I NOU 1992: 32 uttalte lovstrukturutvalet at

«det bør være mulig å komme frem til en samlet lotterilov som systematisk bygger på oppbyggingen av lotteriloven og hvor de enkelte lotterier og andre pengespill er unntak fra lovens hovedregel»²

Lovstrukturutvalet bygde konklusjonen på det generelle prinsippet om at reglar som gjeld same samfunnssektor eller livsområde, bør regulerast i den same lova. Ei samling av alle reglane innanfor ein sektor gir «det beste utgangspunkt for å skape et helhetlig og oversiktlig lovverk».³

Ei samanslåing av lotterilova, pengespellova og totalisatorlova blei òg omtalt i NOU 1997: 14:

«Arbeidsgruppen nøyer seg med å peke på at alle bestemmelser om private lotterier og statlig kontrollerte spill kan vurderes samlet i en lov. Arbeidsgruppen mener dette kan gjennomføres uten at man legger ansvaret for forvaltningen av alle spillene til ett departement.»⁴

Også i Innst. O. nr. 33 (1999–2000) blei spørsmålet om éi lov teke opp:

«Komiteen vil be Regjeringen vurdere om det bør være en felles lovgivning for både private og statlige spill, og om det er mest formålstjenlig å samle all overordnet styring i ett departement. Komiteen ber om at dette blir vurdert og oversendt Stortinget.»⁵

Dette svarste regjeringa slik på i Ot.prp. nr. 44 (2002–2003):

«Med utgangspunkt i de særlige hensyn som ligger til grunn for at totalisatorloven i dag forvaltes av Landbruksdepartementet synes en slik samling totalt sett ikke hensiktsmessig. Det legges blant annet vekt på at hestespillene i det vesentlige gir inntekter til hestesporten, i tillegg til at selve gjennomføringen av hestespillene har en veterinær side som gjør det naturlig å la dagens ordning bestå. På kontrollsiden er det imidlertid gjennomført en samling av kontrollansvaret slik at Lotteritilsynet fra 1.1.2002 har et samlet ansvar for kontroll av formidling og gjennomføring av private lotterier og Norsk Tipping AS' og Norsk Rikstotos spill. Lotteritilsynets kontroll av Norsk Rikstotos spill er fortsatt forvaltningsmessig underlagt Landbruksdepartementet.

Samlingen av forvaltningsansvaret for lotteriloven og pengespilloven i Kultur- og kirkedepartementet fra 1.1.2001 reiser imidlertid spørsmålet om disse lovene med fordel kunne slås sammen til felles lov etter modell fra blant annet Sverige. På bakgrunn av de endringer som pågår innen pengespill og lotteriområdet, både nasjonalt og internasjonalt, har imidlertid departementet kommet til at det vil være hensiktsmessig å avvente utviklingen i ytterligere noen år før det tas stilling til om lotteriloven og pengespilloven bør slås sammen til en lov.»⁶

Dette spørsmålet blei ikkje nærmare kommentert i Innst. O. nr. 124 (2002–2003).

9.4 Departementet si vurdering

9.4.1 Innleiing

Det har gått fleire år sidan spørsmålet om ei felles lov for lotteri, pengespel og totalisatorspel sist blei vurdert. På desse åra er utfordringane knytte til dagens reguleringsstruktur blitt tydelegare. Utviklinga i pengespelmarknaden har medført auka press på pengespelpolitikken og målet om eit ansvarleg og kontrollert tilbod av pengespel. For å sikre ein konsistent og heilskapleg politikk er det derfor behov for ein kritisk gjennomgang av

² NOU 1992: 32 «Bedre struktur i lovverket», s. 160

³ ibid. s. 105

⁴ NOU 1997: 14 «Spillet om pengene», s. 58

⁵ Innst. O. nr. 33 (1999–2000) «Innstilling fra Justiskomiteen om lov om lotterier m.v. og Statens Lotteritilsyn (lotteriloven)», avsnitt 4.1

⁶ Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) «Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen», avsnitt 6.2

dagens reguleringsstruktur med tre lover og to ansvarlege departement.

Dagens reguleringsstruktur viser store variasjonar i reguleringa av høvesvis pengespel, lotteri og totalisatorspel. Mange av variasjonane er godt grunngitte og kan forklarast med ulik risikoprofil og innretning av spela. Samtidig risikerer ein at det i ein oppsplitta reguleringsstruktur etablerer seg ulikskapar i reguleringa av dei ulike sektorområda som ikkje kan grunnigvast med forskjellar i spela.

9.4.2 Behovet for ein heilskapleg og konsistent spelpolitikk

Ivaretakinga av dei overordna måla for pengespelpolitikken føreset ein heilskapleg og konsistent politikk, noko som inneber

- at det same ansvarlegheitsomsynet og dei same risikovurderingane skal liggje til grunn for reguleringa av kvart av dei tre sektorområda (intern konsistens)
- at reguleringa av dei tre sektorområda samla skal vareta dei overordna måla for spelpolitikken (heilskapsperspektiv)

Ein heilskapleg og konsistent politikk betyr ikkje at alle spel skal regulerast likt. Det er risikoprofilen for dei ulike spela som ligg til grunn for ansvarlegheitstiltaka som blir sette i verk. Det sentrale punktet i ein konsistent politikk er at kvar enkelt regulering er forankra i dei felles overordna måla for politikken. Det skal ikkje vere utilsikta forskjellar i reguleringa av likearta forhold.

Med den reguleringsstrukturen som gjeld i dag, er det ein viss risiko for at ansvarlegheitsomsyna blir vekta ulikt på tvers av lovverka og departementa. Det kan medføre utilsikta forskjellar i reguleringa av likearta forhold. Reguleringa av dei tre sektorområda har utvikla seg skrittvis etter kvart som nye spel er innførte på dei enkelte områda. Med ei slik utvikling kan det vere utfordrande å vareta ei heilskapleg regulering.

Samtidig har den teknologiske utviklinga medført at spela som dei tre lovene regulerer, har nærma seg kvarandre. Det har ført til at spel som liknar på kvarandre, er underlagde ulik regulering, avhengig av kven som tilbyr spelet.

Det er òg eit poeng at hestespel og andre pengespel i aukande grad blir tilbydde via dei same teknologiske plattformene, til dømes mobiltelefon. Tal frå undersøkingane Lotteritilsynet gjorde i 2015, viser at over 90 prosent av dei som spelar hos Norsk Rikstoto, òg spelar hos Norsk Tipping.⁷ Det indikerer at ulike former for pengespel

som tidlegare var i separate marknader, i stadig større grad utgjør delar av éin integrert spelmarknad.

Det kan i enkelte tilfelle vere vanskeleg å avgjere kva for ei av dei tre lovene som gjeld for kva spel, og kva faktorar som skal vere bestemmende for denne avgjerda. Skal avgjerda vere basert på kva aktør som tilbyr spelet, på løyva som alt er gitte, på den visuelle utforminga av spelet eller på graden av interaktivitet i spelet? Kan Norsk Rikstoto tilby eit lotteri? Kan Norsk Tipping tilby virtuelle hestespel som ikkje er knytte mot totalisator? Og kva lov blir broten når ein aktør tilbyr virtuelle hesteløp utan løyve?

Reguleringsstrukturen i dag gir òg nokre utfordringar med omsyn til ei effektiv forvaltning av regelverket. Dei tre lovene heimlar ulike sanksjonar ved brot. Brot på lotterilova kan medføre straff i form av bot eller fengsel i inntil tre år, brot på pengespellova kan medføre bot eller fengsel i inntil tre månader, mens brot på totalisatorlova berre kan medføre straff i form av bot. Klagar etter lotterilova blir behandla av Lotterinemnda, klagar etter pengespellova blir behandla av Kulturdepartementet, mens klagar etter totalisatorlova blir behandla av Landbruks- og matdepartementet.

Dette kan potensielt skape ei komplisert saksbehandling. I lys av den teknologiske utviklinga kan det oppstå tilfelle der det for det same spelet er snakk om brot på både lotterilova, pengespellova og totalisatorlova, med dei ulike sanksjonane som er heimla i kvar enkelt lov. Ein vil òg kunne oppleve at ein klage må behandlast i tre ulike klageorgan.

Dagens oppsplitta reguleringsstruktur stiller derfor krav til god koordinering på tvers av lovverka og mellom dei fagansvarlege departementa. Dersom koordineringa ikkje fungerer optimalt, vil den heilskaplege politikken på området bli svekt.

Innanfor ei felles lovramme vil det vere enklare å sjå dei ulike spela i samheng og oppnå ei meir einsarta regulering av likearta spel, uavhengig av kven som tilbyr dei. Det vil òg bidra til ei meir effektiv forvaltning av politikken på området.

9.4.3 Den EØS-rettslege grunnivinga for den norske pengespelmodellen

EU-retten legg ingen konkrete føringar for korleis pengespelreguleringa bør organiserast. Det avgjerande er at avgrensingar i høvet til å tilby pengespel må vere grunngitte med allmenne omsyn, og at dei er nødvendige og eigna til å oppnå formålet.

⁷ Sjå kapittel 11.3.2

Den regulatoriske og organisatoriske modellen må vere eigna til å oppfylle proporsjonalitetskravet. Det vil seie at restriksjonane ikkje skal vere meir inngripande enn det som er nødvendig for å nå formålet, og at modellen må innfri kravet til ein konsistent og heilskapleg politikk. Utover dette har EU-domstolen lagt til grunn at det er opp til medlemsstatane å velje korleis dei vil organisere og kontrollere pengespel og lotteri.⁸

Samtidig føreset føresegnene i EØS-avtalen at eineretten inngår i ein systematisk og samanhengande pengespelpolitikk. Den norske einerettsmodellen fjernar konkurranse i marknaden. Det er ein sentral føresetnad for at modellen skal vere i tråd med EØS-retten at aktørane i den regulerte marknaden inngår i en heilskapleg modell, og har speltilbod som utfyller kvarandre. Det bør derfor ikkje vere konkurranse mellom aktørane innanfor den regulerte marknaden.

Ein føresetnad for EFTA-domstolen sin aksept for ein privat lotterimarknad parallelt med einerettsmodellen var i Ladbrokes-dommen at slike lotteri blir heldt i eit avgrensa omfang. Ved endringa av lotteriforskrifta som opna for lotteriløyve til inntil fem nye lotteri, avgjorde derfor departementet at omsetningsramma for dei enkelte private lotteria med løyve etter § 7 skulle vere lågare enn Norsk Tipping sine talspel. Det kan likevel oppstå tilfelle der det vil vere komplisert å avgjere om ulike spel eller spelkategoriar kjem i direkte konkurranse med kvarandre. Det må gjerast ei konkret vurdering i kvart enkelt høve, der det må vises omsyn til mellom anna eigenskapane til spela, pris og tilgjengelegheit.

Ei felles lov og eitt fagansvarleg departement vil i større grad sikre ei konsistent og heilskapleg regulering og dermed bidra til å vareta dei overordna måla. Det vil styrkje den EØS-rettslege grunngevinga for den norske pengespelmodellen.

9.4.4 Behovet for eit oversiktleg og lett tilgjengeleg regelverk

Eit oversiktleg og lett tilgjengeleg regelverk har stor demokratisk verdi. Regelverket påverkar rettar og plikter for både enkeltpersonar og private rettssubjekt, og det påverkar forhold som engasjerer ein stor del av befolkninga.

Eit oversiktleg og lett tilgjengeleg regelverk er for det første viktig for dei aktørane som er direkte påverka av reglane. Det gjeld mellom anna dei to einerettsaktørane, private aktørar på lotteri-marknaden og lokalinnehavarar med avtale om å

formidle spel. For desse aktørane inneber regelverket både rettar og plikter. Eit oversiktleg regelverk gjer det meir føreseieleg for aktørane og bidreg til god oppfølging av regelverket. Den gjeldande reguleringsstrukturen inneber at ein og same aktør må rette seg etter fleire lover. Aktørar i bingomarknaden må til dømes rette seg etter både lotterilova og pengespellova dersom det er oppstilt Belago-terminalar i lokalet. Humanitære og samfunnsnyttige organisasjonar som vil søkje om tilskot frå overskotet til Norsk Tipping, må oppfylle krav som er fastsette med heimel i både lotterilova og pengespellova.

Regelverket skal òg vere oversiktleg og lett tilgjengeleg for offentlegheita. Det er stor offentleg interesse for norsk pengespelpolitikk. Eit oversiktleg og tilgjengeleg regelverk er ein føresetnad for ein kritisk og opplyst offentleg debatt omkring dei sentrale problemstillingane i pengespelpolitikken. Dersom regelverket verkar uoversiktleg og lite tilgjengeleg, vil det kunne bidra til å svekkje tiltrua til regelverket.

Eit oversiktleg og tilgjengeleg regelverk er òg viktig for dei offentlege myndigheitene som skal forvalte og følgje opp regelverket. Føresetnadene for å kunne drive ei føreseieleg og effektiv forvaltning blir styrkte når det regulatoriske rammeverket er forståeleg og enkelt å innrette seg etter. Regelbruken vil då vere føreseieleg både for handlevande myndigheiter og for brukarane. Det bidreg til ei effektiv handheving av regelverket, noko som igjen bidreg til å vareta dei overordna måla for pengespelpolitikken.

9.4.5 Auka behov for sektorkompetanse hos ansvarlege myndigheiter

Ein heilskapleg og konsistent pengespelpolitikk stiller krav til ei samanhengande og robust sektorpolitisk styring. Det er avgjerande at dei ansvarlege myndigheitene har den nødvendige kompetansen for å kunne setje i verk tiltak som varetek dei overordna måla for politikken.

Den teknologiske og marknadsmessige utviklinga av pengespelmarknaden skaper behov for ei heilskapleg sektorforvaltning av spelpolitikken, basert på sterk sektorkompetanse. Kompleksiteten i marknaden, med utvikling av nettbasert spel og nye typar spelkategoriar, stiller til dømes auka krav til utvikling og bruk av ansvarlegheitstiltak. Utviklinga stiller stadig større krav til kompetanse for å kunne vareta dei overordna måla for pengespelpolitikken.

I dagens reguleringsmodell, med to fagansvarlege departement, risikerer ein at dei to fagmiljøa

⁸ Sjå C-316/07 Stoss & Others, avsnitt 92.

har ulik kompetanse og ulik kunnskap om tema som er av felles interesse på pengespelområdet, som teknologi- og marknadsutvikling og utforming av ansvarlegheitstiltak.

For å imøtekomme auka krav til kompetanse er det viktig å ha eit sterkt fagmiljø på pengespelområdet. Det er enklare å utvikle eit slikt fagmiljø innanfor eitt departement enn å spreie kompetansen på to departement. Ved å samle kompetansen i eitt miljø blir det skapt større kunnskapsutvikling på tvers av pengespelfeltet.

Omsynet til effektiv utnytting av dei statlege administrative ressursane tilseier òg at det er betre å byggje opp kompetanse innanfor pengespelregulering i eitt departement enn i to ulike departement.

9.5 Tiltak

9.5.1 Éi felles lov for lotteri, pengespel og totalisatorspel

Basert på vurderingane ovanfor konkluderer Kulturdepartementet med at det er behov for å slå saman lotterilova, pengespellova og totalisatorlova til éi felles lov for lotteri, pengespel og totalisatorspel.

Éi felles lov vil dekkje behovet for ein heilskapleg og konsistent pengespelpolitikk. Det vil sikre at dei same ansvarlegheitsomsyna og risikovurderingane ligg til grunn for reguleringa av kvart av dei tre sektorområda. Det vil òg gjere det enklare å sikre at reguleringa av dei tre sektorområda samla varetek dei overordna måla for spelpolitikken.

Éi felles lov vil samtidig dekkje behovet for eit meir oversiktleg og lettare tilgjengeleg regelverk. Det vil gjere regelverket meir brukarvennleg for dei aktørane som blir direkte påverka av reglane, og det vil skape betre grunnlag for ein opplyst offentleg debatt omkring dei sentrale problemstillingane i pengespelpolitikken. Det vil òg skape grunnlag for ei meir effektiv og føreseieleg regelverksforvaltning.

I sum vil éi felles lov bidra til at dei overordna måla for pengespelpolitikken blir betre varetekne. Departementet meiner òg at éi felles lov vil vere i tråd med Justis- og beredskapsdepartementet si rettleiing om god lovteknikk. Ifølgje rettleiinga bør ein unngå at lovverket innanfor éin sektor blir splitta opp i små lover.

Kulturdepartementet vil derfor setje i gang eit arbeid for å utarbeide forslag til éi felles lov for lotteri, pengespel og totalisatorspel. I samband med dette arbeidet vil departementet gjere ein heilheit-

Boks 9.1 Departementet sin konklusjon om éi felles lov på pengespelfeltet

Lotterilova, pengespellova og totalisatorlova blir slegne saman til éi felles lov for lotteri, pengespel og totalisatorspel.

leg gjennomgang av omgrepsbruken i det nye lovverket. Departementet vil samtidig setje i verk ein gjennomgang av alle forskrifter som er heimla i dei tre lovene vi har i dag. I dette arbeidet vil departementet mellom anna vurdere om det er mogleg å utarbeide ei samleforskrift. Målet er å skape ein reguleringsstruktur som er oversiktleg og tilgjengeleg, og som bidreg til å vareta ein heilskapleg og konsistent spelpolitikk.

9.5.2 Samle pengespelpolitikken i eitt departement

Formålet med éi felles lov for lotteri, pengespel og totalisatorspel er å skape eit betre grunnlag for ein heilskapleg og konsistent spelpolitikk. For å kunne oppnå full effekt av ei slik endring ser Kulturdepartementet behov for å samle ansvaret for heile pengespelpolitikken i eitt departement.

Eitt fagansvarleg departement vil sikre eit heilskapleg perspektiv på pengespelreguleringa innanfor hele sektoren, og risikoen for at ansvarlegheitsomsyna som ligg til grunn for pengespelpolitikken, blir vekta ulikt på tvers av dei tre sektorområda, vil bli mindre. Samtidig vil dette imøtekomme auka krav til sektorkompetanse ved at det blir lagt til rette for eitt sterkt fagmiljø på pengespelområdet. Det vil òg vareta omsynet til ei effektiv utnytting av dei administrative ressursane til staten. For Lotteritilsynet som tilsyns- og forvaltingsorgan vil det vere ein fordel med berre eitt departement å ta omsyn til. Det vil gi ei meir effektiv forvaltning og ei meir ressurseffektiv rapportering.

I samband med dei foreslåtte lovendingane vil regjeringa derfor samle ansvaret for all pengespelpolitikk under Kulturdepartementet. Det inneber at Kulturdepartementet overtek ansvaret for all regulering av pengespel som Norsk Rikstoto tilbyr.

Ved spel på hesteløp reiser det seg ein del problemstillingar som ikkje er aktuelle for andre typar pengespel. Det gjeld mellom anna spørsmål knytte til dyrevelferd og veterinære forhold. Orga-

niseringa av hestesporten i dag inneber ei tett tilknytning mellom Det Norske Travelskap, Norsk Jockeyklub, Norsk Rikstoto og Landbruks- og matdepartementet. Offentlege myndigheiter må forsikre seg om at hestespel ikkje går ut over velferda til hestane. Kunnskapen om dette feltet ligg i dag hos Landbruks- og matdepartementet, og den gode kjennskapen til hestesporten gir departementet ein fordel når regelverk og konsesjonar skal utformast.

Det blir derfor lagt til grunn at Landbruks- og matdepartementet framleis skal ha ansvaret for rammeverket for sjølve hestesporten. Oppfølging av dyrevelferd og veterinære forhold i samband med hestesporten vil vere ein sentral del av svarsområdet til departementet. I tillegg bør overskotet frå totalisatorspel framleis gå til hestesportformål. Ansvaret for overskotsfordelinga frå totalisatorspel skal derfor òg liggje hos Landbruks- og matdepartementet.

Landbruks- og matdepartementet skal framleis ha ansvaret for konsesjonen til Norsk Rikstoto. Konsesjonsvilkåra bør derfor avgrensast til å gjelde forhold som ligg under det faglege svarsområdet til departementet. Regulering av

speltilbodet vil vere Kulturdepartementet sitt ansvar, og slike reguleringar skal derfor ikkje inngå i konsesjonen.

Ei slik ansvarsdeling mellom Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet vil sikre ein meir heilskapleg og konsistent spelpolitikk samtidig som oppfølginga av sjølve hestesporten blir varetaken av dei fagmyndigheitene som har den nødvendige kompetansen på området.

Boks 9.2 Departementet sin konklusjon om å samle pengespel­ politikken i eitt departement

I samband med dei foreslåtte lovendingane vil regjeringa samle ansvaret for all pengespel­ politikken under Kulturdepartementet.

Landbruks- og matdepartementet beheld ansvaret for rammeverket for sjølve hestesporten, inkludert dyrevelferd og veterinære forhold og fordeling av overskotet frå totalisator­ spel.

10 Reguleringsform og rollefordeling

10.1 Innleiing

Måla i pengespelpolitikken blir i første rekkje realiserte ved å kombinere reguleringa av den norske lotteri- og pengespelmarknaden, eigarstyring av Norsk Tipping, konsesjon til Norsk Rikstoto og kontroll og tilsyn med spelverksemda. Norsk Tipping arbeider sjølv aktivt for å nå dei sektorpolitiske måla. I dette kapitlet drøftar departementet korleis ein kan nå måla gjennom

- ein god balanse mellom ei streng regulering og ei aktiv konsesjons- og eigarstyring
- ei god og tydeleg forankra rollefordeling mellom Kulturdepartementet og Lotteritilsynet

I kapittel 9 går det fram at regjeringa vil utarbeide forslag til éi felles lov for lotteri, pengespel og totalisatorspel. For å kunne oppnå full effekt av eit slikt lovarbeid vil regjeringa samtidig samle ansvaret for heile pengespelpolitikken i Kulturdepartementet. Drøftinga i dette kapitlet tek utgangspunkt i dei skisserte tiltaka i kapittel 9.

Mens kapittel 9 drøftar lovstruktur og ansvarsorganisering på tvers av dei tre sektorområda (horisontalt perspektiv), drøftar departementet i dette kapitlet forskriftsregulering versus eigarstyring, grad av styringsintensitet og rollefordeling mellom Kulturdepartementet, Lotteritilsynet og speloperatørane (vertikalt perspektiv).

10.2 Regulering og statleg styring i dag

Reguleringsstrukturen er i dag ulik for private lotteri på den eine sida og statlege pengespel og totalisatorspel på den andre sida. Den private lotteri-marknaden er regulert gjennom lotterilova og tilhøyrande forskrifter. Dei statleg kontrollerte aktørane, Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, er regulerte gjennom høvesvis pengespellova og totalisatorlova. Her er lov og forskrifter supplerte med mellom anna retningslinjer, spelereglar og instruksar. Norsk Tipping er underlagt eigarstyring av Kulturdepartementet. Det inneber mellom anna at Kulturdepartementet fastset vedtekter og utnemner styret for selskapet. Norsk Rikstoto er ei stifting med eige styre og eigne vedtekter. Landbruks- og matdepartementet tildeler selskapet konsesjon og peikar ut styret for stiftinga.

10.2.1 Formell regulering

Fastsetjing av forskrifter

Med heimel i pengespellova § 2 kan Kulturdepartementet fastsetje forskrift med nærmare reglar om gjennomføring av § 2, inkludert reglar om speleregler, ulovleg formidling, omfanget og gjennomføringa av betalingsformidlingsforbodet og kunngjering av pengespel. Med heimel i lotterilova § 3 kan Kulturdepartementet fastsetje forskrifter til gjennomføringa av lova og mellom anna fastsetje

Tabell 10.1 Reguleringsform for pengespel, totalisatorspel og lotteri

Pengespel	Totalisatorspel	Lotteri
Pengespellova	Totalisatorlova	Lotterilova
Forskrifter	Forskrifter	Forskrifter
Retningslinjer	Retningslinjer	
Spelereglar	Spelereglar	
Instruks	Konsesjon	
Vedtekter for Norsk Tipping	Vedtekter for Norsk Rikstoto	
Sjølvpålagde krav (NT)	Sjølvpålagde krav (NR)	

reglar for behandling av søknader, generelle vilkår for å halde lotteri og økonomiske rammevilkår for dei forskjellige lotteritypane. Med heimel i totalisatorlova § 2 fastset Landbruks- og matdepartementet forskrifter til gjennomføring av lova.

Fastsetjing av retningslinjer

Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet fastsette 19. november 2014 *retningslinjer for marknadsføring i regi av Norsk Tipping AS og Norsk Rikstoto*. Formålet er å sikre at marknadsføringa av pengespel blir gjennomført på ein samfunnsmessig forsvarleg måte med sikte på å avgrense uheldig speleåtfærd og overdriven speling.

Godkjenning av nye spel

Med heimel i pengespellova § 1d bestemmer Kongen kva nye pengespel lova skal gjelde for. Godkjenning av nye pengespel skjer i statsråd etter innstilling frå Kulturdepartementet. Nye spel blir vurderte med tanke på uheldig speleåtfærd før dei blir godkjent. Lotteritilsynet leverer fagleg fråsegn til Kulturdepartementet ved utvikling av nye pengespel.

Med heimel i totalisatorlova § 1 godkjenner Landbruks- og matdepartementet dei enkelte formene for totalisatorspel. Nye spel blir vurderte med tanke på uheldig speleåtfærd før dei blir godkjent. Lotteritilsynet leverer fagleg fråsegn til Landbruks- og matdepartementet om nye spel og spelereglar før departementet godkjenner dei.

Lotteritilsynet har myndigheit til å godkjenne nye enkeltspel og endringar i enkeltspel for Multix og Belago og for online kasinospel. Det er regulert i spelereglane og i Lotteritilsynet sin instruks for kontroll av Norsk Tipping.

Fastsetjing av spelereglar

Med heimel i pengespellova § 11 fastset Kulturdepartementet spelereglar for dei spela lova gjeld for. Fastsetjinga skjer gjennom administrative vedtak, basert på søknader frå Norsk Tipping og faglege fråsegner frå Lotteritilsynet. Følgjande spelereglar gjeld i dag for pengespel i regi av Norsk Tipping:

- spelereglar for Tipping, Lotto, Oddsen, VikingLotto, Flax, Joker, Keno, Eurojackpot, Nabolaget og Extra
- spelereglar for online bingo, online skrapespel og online kasinospel (Instaspill)
- spelereglar for Multix
- spelereglar for Belago

Med heimel i totalisatorlova § 1 fastset Landbruks- og matdepartementet spelereglar for totalisatorspel. Følgjande spelereglar gjeld i dag for totalisatorspel:

- spelreglement for totalisatorspel

Departementet godkjenner løpsreglementet for Det Norske Travelskap og Norsk Jockeyklub.

10.2.2 Kulturdepartementet si eigarstyring av Norsk Tipping

Norsk Tipping er eit statleg eigd særlovsselskap, og eigarskapet er forvalta av Kulturdepartementet. Hovudmålet er å sikre sektorpolitisk måloppnåing ved at selskapet skal kanalisere spelelysta til nordmenn inn mot eit ansvarleg og moderat tilbod som ikkje skaper samfunnsproblem. Samtidig skal selskapet gjennom effektiv drift generere overskot til samfunnsnyttige formål.

Kongen har etter pengespellova § 3 tredje ledd heimel til å fastsetje vedtekter for Norsk Tipping. I kongeleg resolusjon 5. april 2013 blei myndigheita delegert til Kulturdepartementet. Vedtektene inneheld føresegner om eigarskap, formål, styre og verksemd. Endringar i vedtektene blir vedtekne i generalforsamlinga til Norsk Tipping.

Kulturministeren utgjer generalforsamlinga til Norsk Tipping. I samsvar med § 6 i vedtektene for selskapet blir det halde generalforsamling kvart år i tilknytning til årsmøtet. Riksrevisjonen, ekstern revisor, styret og administrerande direktør i selskapet er til stades på generalforsamlinga. Instruks til selskapet kan bli gitt gjennom protokollert vedtak i generalforsamlinga.

I samsvar med pengespellova § 6 er det eit styre på minst fem medlemmer som er oppnemnde av Kongen for ein periode på to år, som leier Norsk Tipping. Kongen gir instruks for styret og oppnemner leiaren og nestleiaren.

I § 6 i vedtektene er det bestemt at eigardepartementet skal ha ein direkte instruksjonsrett gjennom brev til selskapet utanom generalforsamlinga.

Det blir gjennomført tre årlege eigarmøte på administrativt nivå. Møta blir brukte til å tydeleggjere kva eigaren forventar av selskapet, klargjere ansvarsdelinga mellom eigar og selskap og følgje opp departementet sitt overordna ansvar for internkontrollen i selskapet. I tillegg blir det utveksla informasjon om resultat og utvikling, planar for framtida og andre aktuelle saker.

Kulturdepartementet fastsette i 2010 *retningslinjer for eigarstyring av selskap mv.* under departementet sitt område. Saman med instruks for styret

og for administrerande direktør klargjer retningslinjene rollefordelinga mellom eigaren, styret og leiinga. Departementet skal ikkje involvere seg i avgjerder som ligg innanfor myndigheitsområdet til styret og dagleg leiar, med mindre departementet meiner at ei sak skal behandlast i samsvar med skriftleg instruks frå eigaren eller vedtak i generalforsamlinga.

10.2.3 Landbruks- og matdepartementet si styring av Norsk Rikstoto

Norsk Rikstoto er ved kongeleg resolusjon gitt konsesjon for totalisatorspel frå Landbruks- og matdepartementet. Norsk Rikstoto er ei stifting som ikkje er eigd av staten. Departementet driv dermed ikkje eigarstyring. Departementet godkjenner vedtektene til stiftinga og utnemner styret i Norsk Rikstoto. Styret består av ein representant for staten og av representantar som er utnemnde etter forslag frå stiftarane. I tillegg fastset departementet gjennom konsesjonsvilkåra krava og vilkåra som skal stillast til spelsystem, og tiltak for å avgrense uheldig speleåtferd.

10.3 Reguleringsform

10.3.1 Overordna

Staten har fleire sett av verkemiddel for å nå måla i pengespelpolitikken. Som lovgivar og regulator definerer offentlege myndigheiter dei rettslege rammevilkåra. Myndighetene etablerer òg institusjonar som skal føre tilsyn.

Måla i pengespelpolitikken blir realiserte ved å kombinere streng regulering av markedet med å ha ein statleg eigd speloperatør som staten har ei aktiv eigarstyring av, og som sjølv innrettar si verksemd for å nå dei sosialpolitiske måla på området. Forskriftsregulering gir eit sterkt vern av offentlegrettslege omsyn, mens eigarstyring opnar for effektiv instruering av spelselskap når ansvarlegheitsomsyn tilseier det. Dei to verkemidla er koplade tett saman, og det kan vere vanskeleg å trekkje eit skarpt skilje mellom den statlege reguleringa av spelmarknaden og den statlege eigarstyringa av Norsk Tipping.

I enkelte samanhengar kan ein glidande overgang mellom regulatorrolla og eigarrolla til departementet kunne opplevast som utfordrande, særleg dersom det oppstår situasjonar der Norsk Tipping har eit liknande tilbod som andre regulerte aktørar på den norske marknaden. Dette er likevel berre unntaksvis ei aktuell problemstilling då Norsk Tipping som statleg aktør har einerett til å

tilby pengespel på den norske marknaden, med unntak av på lotterifeltet og spel på trav- og galopploppløp (totalisator). Etter endringane i lotteriforskrifta i 2015 skal lotterisøknader avgjerast av Lotteritilsynet med høve til å klage til Lotterinemnda. Kulturdepartementet er likevel klageinstans for vedtak som Lotteritilsynet fattar med heimel i pengespellova, ei problemstilling som blir drøfta nærmare under 10.3.2.

Samtidig er det viktig at det er ein god balanse og innbyrdes samanheng mellom regulatorrolla og eigarrolla, slik at dei samla bidreg til at ein når måla for pengespelpolitikken. I det følgjande blir denne balansen drøfta nærmare.

Behov for ei aktiv eigarstyring

Staten som eigar skal ikkje intervensjonere i Norsk Tippings løpande forretningsmessige disposisjonar. Den statlege styringa skal i utgangspunktet vere avgrensa til overordna strategisk styring. Ivaertakinga av dei overordna måla for pengespelpolitikken føreset samtidig ei tydeleg eigarstyring som definerer grensene for verksemda til Norsk Tipping, og som sikrar ein balanse mellom forretningsmessige oppgåver og lovfesta samfunnsoppgåver. Norsk Tipping har ei krevjande rolle ved at marknadsbasert verksemd skal kombinerast med varetaking av sosialpolitiske og samfunnsmessige formål. Denne balansegangen stiller store krav til selskapet og styret. Samtidig stiller det krav til ei aktiv og tydeleg eigarstyring.

Statleg eigarstyring av Norsk Tipping er ei viktig grunngeving for den norske einerettsmodellen. Gjennom aktiv eigarstyring kan departementet demme opp for den uregulerte marknaden ved å gi Norsk Tipping oppdraget med å kanalisere spelarar frå utanlandske nettsider til eit ansvarleg og godt regulert speltillbod. Myndighetene kan òg på kort varsel gripe inn og gjere endringar gjennom direkte instruks til selskapet dersom det viser seg at ansvarlegheita blir utfordra.

Kulturdepartementet har dei siste åra jobba mykje med å forbetre og vidareutvikle eigarstyringa. Den teknologiske og marknadsmessige utviklinga av spelmarknaden skaper auka behov for ei heilskapleg sektorforvaltning av pengespelpolitikken, basert på sterk sektorkompetanse. Utviklinga skapar òg auka behov for ei klar og tydeleg styring av Norsk Tipping.

Behov for ei heilskapleg og streng regulering

Ein ansvarleg pengespelpolitikk føreset samtidig ei streng regulering av den godkjende norske

spelmagnaden. Det gjeld ikkje minst for dei spela som har størst risiko for at sårbare spelarar kan utvikle speleproblem. Tillatne spel skal regulerast slik at færrest mogleg får ei problematisk speleåferd. Omsynet til dei sårbare risikospelarane skal vege tyngst.

Marknaden for spel er i stadig utvikling. Det er viktig at regelverket er godt dekkjande, og at det er oversiktleg for myndigheiter, operatørar, spelarar og publikum generelt. Styring gjennom forskriftsregulering inneber at regelendringar skjer gjennom ein open prosess som inkluderer konsekvensutgreiing og offentleg høyring. Forskriftsregulering gir eit sterkt vern av offentlegrettslege omsyn. Det gir ei føreseieleg forvaltning, og reglane kan ikkje endrast utan samfunnsmessig forankring. Forskriftsforma sikrar òg at reglane er lett tilgjengelege for offentlegheita.

Det er departementet si vurdering at strenge regulatoriske ramar, kombinert med aktiv eigarstyring for å sikre etterleving av reguleringane, er avgjerande for å vareta måla for pengespelpolitikken.

10.3.2 Godkjenning av nye pengespel hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

10.3.2.1 Godkjenning av nye spelkategoriar

I dagens system ligg det etter departementet si vurdering ansvarlege og gode prosessar til grunn for godkjenning av nye pengespel. Samtidig knyter det seg stor offentleg interesse til kva for typar spel Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal tilby. Behovet for å kanalisere spelarar bort frå uregulerte aktørar inneber at selskapa må kunne tilby spel som er attraktive nok. Det inkluderer spel som i utgangspunktet har høg risiko for speleavhengigheit, men som ein tilbyr for å gi dei som ønskjer å spele slike spel, eit strengt regulert, men like fullt attraktivt tilbod.

Departementet vurderer det som rett at nye spelkategoriar blir fastsette i forskrift. Nye spelkategoriar blir her definerte som nye speltypar med andre eigenskapar enn dei pengespela som dei regulerte speloperatørane i Noreg alt tilbyr. Instaspill, totalisatorspelet 5+ og Nabolaget er døme på nye spelkategoriar som er innførte dei siste åra. Nye enkeltspel innanfor ramma av eksisterande speltypar er ikkje definerte som nye spelkategoriar. Godkjenning av nye enkeltspel blir drøfta nedanfor.

Godkjenning av nye spelkategoriar krev ei grundig vurdering av omsyna som ligg til grunn for pengespelpolitikken. Fastsetjing av spelkate-

goriar i forskrift vil sikre ei forsvarleg offentleg saksbehandling. Argumenta myndigheitene har for å innføre nye pengespel og vurderingane av korleis nye spel påverkar varetakinga av måla for pengespelpolitikken, vil inngå i offentleg høyring. Ein forskriftsprosess vil dermed sikre offentleg forankring og gi auka legitimitet til avgjerdsprosessane. Ein forskriftsprosess vil òg styrkje rettstryggleiken for både spelarar og konkurrentar i den regulerte norske lotteri- og pengespelmarknaden. For å sikre ein heilskapleg og konsistent praksis på tvers av den norske spelmarknaden bør forskriftsfastsetjinga av nye spelkategoriar omfatte både pengespel og totalisatorspel.

Saksbehandlingsreglane rundt forskriftsendringar inneber at det nødvendigvis vil ta noko tid frå ein søknad er send, til den endelege godkjenninga ligg føre. Departementet legg til grunn at det kan forsvarast, sidan det her dreier seg om aktørar som har einerett på områda sine. Departementet ser samtidig at dei norske einerettsaktørane har behov for å utvikle nye speltenester i takt med endringar i marknaden. Nedanfor blir det derfor skissert ei ny ordning der Lotteritilsynet får heimel til å godkjenne tidsavgrensa pilotprosjekt.

Med heimel i pengespellova er det Kongen i statsråd som i dag godkjenner nye pengespel, mens det med heimel i totalisatorlova er Landbruks- og matdepartementet som godkjenner nye totalisatorspel. Departementet meiner at Kongen i statsråd, etter innstilling frå Kulturdepartementet, bør ha myndigheita til å fastsetje nye spelkategoriar i forskrift. Det bør gjelde for både Norsk Rikstoto og Norsk Tipping.

Det kunne vore eit alternativ å delegere kompetansen til departementet. Grunnlova § 28 seier at Statsrådet avgjer viktige saker. Det er blitt færre statsrådssaker dei seinare åra, mellom anna fordi myndigheita på mange sakfelt er blitt delegert til lågare nivå. Bakgrunnen for at departementet likevel foreslår å leggje vedtakskompetansen til Kongen i statsråd, er at pengespel er eit særleg sensitivt politikkområde der avgjerder krev ekstra legitimitet. Godkjenning av nye spelkategoriar vil uansett berre utgjere nokre svært få saker.

10.3.2.2 Godkjenning av nye enkeltspel

Lotteritilsynet bør ha ansvaret for å godkjenne nye enkeltspel innanfor ramma av eksisterande spelkategoriar (til dømes nye Instaspill). Spelkategoriar som Instaspill og Multix inneheld ei rekkje enkeltspel som med jamne mellomrom blir skifta

ut med nye enkeltspel. Når det gjeld pengespel, er myndigheita Lotteritilsynet har til å godkjenne enkeltspel, regulert i spelereglane for dei gjeldande spela (Multix, Belago og Instaspill) og i instruks for tilsynsverksemda. Søknadsbehandlinga til tilsynet avgrensar seg til å sikre at spelet er i tråd med gjeldande spelereglar for den aktuelle spelkategorien. Når det gjeld totalisatorspel, er det Landbruks- og matdepartementet som godkjenner nye spel.

For å styrkje forvaltingsrolla til Lotteritilsynet bør tilsynet få forskriftsbasert heimel til å godkjenne nye enkeltspel innanfor ramma av eksisterande spelkategoriar. Heimelen bør gjelde både for pengespel og totalisatorspel. Ein slik forskriftsbasert heimel til å godkjenne enkeltspel vil sikre ei konsistent tilnærming på tvers av pengespelet. Tilsynet si behandling av søknader vil basere seg på ei heilskapleg vurdering av reguleringane for den norske spelmarknaden.

10.3.2.3 Testing av nye pengespel gjennom pilotprosjekt

Norsk Tipping har overfor departementet uttrykt behov for å kunne teste ut nye pengespel gjennom tidsavgrensa pilotprosjekt. Slike pilotar vil bidra til å avdekkje praktiske problemstillingar før ein tek endeleg stilling til om ein skal innføre eit nytt spel.

Departementet legg til grunn at Lotteritilsynet bør få forskriftsbasert myndigheit til å godkjenne slike pilotar. Dersom einerettsaktørane på grunnlag av slike pilotar ønskjer å lansere dei aktuelle spela på permanent basis, skal innføring skje gjennom ordinær prosess.

Boks 10.1 Departementet sin konklusjon om godkjenning av nye pengespel hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

For å sikre openheit og legitimitet skal det fastsetjast i forskrift kva for spelkategoriar Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal kunne tilby.

Lotteritilsynet si myndigheit til å godkjenne nye enkeltspel innanfor ramma av eksisterande spelkategoriar bør vere fastsett i forskrift. Heimelen vil gjelde både pengespel og totalisatorspel.

Lotteritilsynet bør få heimel til å godkjenne tidsavgrensa pilotprosjekt i regi av einerettsaktørane.

10.3.3 Fastsetjing av overordna reglar som er nødvendige for å førebyggje negative konsekvensar av pengespel

I dag fastset Kulturdepartementet spelereglar for dei enkelte pengespela basert på søknad frå Norsk Tipping og faglege fråsegner frå Lotteritilsynet. Spelereglane inkluderer sentrale, overordna reglar som er nødvendige for å førebyggje negative konsekvensar av pengespel. Samtidig inkluderer dei ei rekkje detaljerte, utfyllande spelereglar for utforminga av dei enkelte spela.

Sentrale, overordna reglar for speltilbodet i regi av einerettsaktørane for å førebyggje negative konsekvensar er viktig i den norske pengespelreguleringa. Det inkluderer mellom anna reglar for formidling av spel, krav til registrering, aldersgrenser, forbod mot spel på kreditt, innsats-, tids- og tapsgrenser, plikter for lokalinnhavarar og reglar for tilsyn og kontroll. Reglane skal vareta offentlegrettslege omsyn og sikre at pengespel blir haldne i trygge former under offentleg kontroll. Den teknologiske og marknadsmessige utviklinga av spelmarknaden gjer fastsetjinga av slike reglar endå viktigare enn tidlegare.

Departementet meiner at slike sentrale, overordna reglar for speltilbodet til einerettsaktørane ikkje bør fastsetjast i form av spelereglar, men bør forskriftsfestast. Fastsetjing i forskrift vil synleggjere desse reglane og vise at dei er stabile over tid. Det vil òg sikre at eventuelle endringar i reglane blir sende til offentleg høyring.

10.3.4 Einerettsaktørane sin tilgang til å fastsetje utfyllande spelereglar

I tillegg til sentrale, overordna reglar som er nødvendige for å førebyggje negative konsekvensar av pengespel, inneheld dei myndigheitsfastsette spelereglane i dag ei rekkje detaljerte, utfyllande reglar som ikkje er av ein slik art at dei er viktige for varetakinga av måla i pengespelpolitikken. Spelereglane for Tipping, Lotto, Oddsen, VikingLotto, Flax, Joker, Keno, Eurojackpot, Nabo-

Boks 10.2 Departementet sin konklusjon om fastsetjing av overordna reglar

Sentrale, overordna reglar som er nødvendige for å førebyggje negative konsekvensar av pengespel, skal vere fastsette i forskrift.

laget og Extra, som ein speler via Norsk Tipping, inngår til dømes i eit dokument på 41 sider. Ut over dei generelle føresegnene som gjeld for alle spela, inneheld dokumentet ei rekkje detaljerte reglar for utforminga av kvart enkelt spel. Det gjeld til dømes føresegner om innhaldet på og utfyllinga av kupongen, trekking, gevinstberekning og premiefordeling.

I dag er det departementet som fastset alle desse spelereglane, basert på søknader frå Norsk Tipping og faglege fråsegner frå Lotteritilsynet. Departementet meiner at dette er eit unødig byråkratisk system, der ressursane til departementet og tilsynet blir brukte på oppgåver som har lite å seie for varetakinga av ein ansvarleg spelpolitikk.

For å sikre forenkling og ei formålstenleg rollefordeling mellom departement og spelselskap bør fastsetjinga av detaljerte, utfyllande spelereglar, som det er nemnt døme på ovanfor, overlatast til selskapet. Dette er reglar som ikkje direkte påverkar varetakinga av eit ansvarleg speltilbod og førebygginga av negative konsekvensar av penge-spel. Ved å gi Norsk Tipping ansvaret for å fastsetje slike spelereglar innanfor ramma av forskriftsfastsette reglar blir det skapt rom for fleksible justeringar av spelereglane dersom omsynet til rasjonell drift tilseier det.

Ved å overlata fastsetjinga av detaljerte, utfyllande spelereglar til Norsk Tipping gir Kulturdepartementet frå seg noko av kontrollen over regelutviklinga. Aktiv eigarstyring vil vere viktig for å sikre at spelereglane ikkje går på tvers av dei forskriftsfastsette overordna reglane. Det bør her nemnast at departementet sidan 2014 har fått årlege rapportar frå Lotteritilsynet om Norsk Tipping sitt arbeid med spelansvarlegheit. Kulturdepartementet bør òg ha intervensjonstilgang knytt til fastsetjinga av spelereglar for å sikre at selskapet held seg innanfor ansvarlege rammer.

Av omsyn til ein heilskapleg spelpolitikk kan det argumenterast for at den same fridommen til å tilpasse detaljar i tilbodet bør gjelde Norsk Rikstoto. Ein viktig forskjell mellom dei to einerettsaktørane er likevel at Norsk Rikstoto ikkje er eit statleg selskap, og at myndigheitene dermed ikkje kan drive eigarstyring. Spørsmålet vil bli nærmare vurdert i samband med det kommande lov- og forskriftsarbeidet for pengespelfeltet.

10.3.5 «Nei takk»-lista til Norsk Tipping

Norsk Tipping har innført ei rekkje ansvarlegheitstiltak for å sikre eit ansvarleg speltilbod. Eitt av desse tiltaka er «Nei takk»-lista. Lista inneheld ei

Boks 10.3 Departementet sin konklusjon om einerettsaktørane sin tilgang til å fastsetje utfyllande spelereglar

Norsk Tipping får myndigheit til å fastsetje detaljerte, utfyllande spelereglar for speltilbodet sitt innanfor ramma av forskriftsfastsette overordna reglar.

rekkje kommersielle og økonomiske insentiv retta mot enkeltspelarar som Norsk Tipping vel å ikkje tilby:

- registrerings- og reaktiveringsbonusar
- VIP-nivå for utvalde kundegrupper
- insentiv basert på speleaktivitet
- automatisk spel (autoplay)
- direktemarknadsføring mot spelarar som har ekskludert seg

«Nei takk»-lista synleggjer på ein god måte forskjellen mellom Norsk Tipping og internasjonale kommersielle spelselskap. Heller ikkje Norsk Rikstoto tilbyr kommersielle eller økonomiske insentiv retta mot enkeltspelarar. Ifølgje Lotteritilsynet tilbyr dei fleste internasjonale speloperatørar bonusar og lojalitetsprogram. Av ansvarlegheitsomsyn vel Norsk Tipping å avstå frå slike tiltak for å tiltrekke seg kundar.

Ei mogleg svak side ved «Nei takk»-lista er at ho er sjølvpålagd og ikkje myndigheitsregulert. Tiltaka kan potensielt trekkjast tilbake utan offentlig forankring. Sjølv om sjansen for dette er liten, er sjølvpålagde krav likevel sårbare. Lista er eit av revisjonskriteria når Lotteritilsynet utøver revisjon av Norsk Tipping, men tiltaka er ikkje regulerte slik at tilsynet kan reagere mot brot på dei utover å påpeike brota i revisjonsrapporten.

«Nei takk»-lista er svært viktig når ein skal sikre ansvarleg spel. Kulturdepartementet vil derfor fastsetje dei aktuelle tiltaka som myndigheitskrav. Departementet vil vurdere nærmare om tiltaka skal fastsetjast i forskrift eller til dømes i retningslinjene for marknadsføring av statlege spel i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Krava skal, så langt dei passer, gjelde både for pengespel og totalisatorspel. Ei slik myndigheitsregulering vil sikre styrkt vern av dei aktuelle tiltaka, samtidig som det gir Lotteritilsynet betre grunnlag for å følgje opp tiltaka gjennom tilsyn.

Det er nylig gjort endringar i lotteriforskrifta som opnar for fem nye landsdekkende lotteri med

Boks 10.4 Departementet sin konklusjon om «Nei takk»-lista til Norsk Tipping

Den sjølvpålagde «Nei takk»-lista til Norsk Tipping bør bli fastsett som myndigheitskrav og vil gjelde både for pengespel i regi av Norsk Tipping og totalisatorspel i regi av Norsk Rikstoto.

ei årleg omsetjing på inntil 300 millioner kroner. Departementet vil be Lotteritilsynet om å evaluere disse lotteria etter at de har vore i drift ei tid, og på bakgrunn av evalueringa vurdere om tiltaka i Nei takk-lista skal bli fastsett som myndigheitskrav for private lotteri òg.

10.4 Rollefordelinga mellom Kulturdepartementet og Lotteritilsynet

10.4.1 Tilsyns- og forvaltingsrolla til Lotteritilsynet i dag

Lotteritilsynet blei oppretta 1. januar 2001 og er eit statleg tilsyns- og forvaltingsorgan som er underlagt Kulturdepartementet. Bakgrunnen for opprettinga var eit ønske frå Stortinget om å få betre kontroll med den veksende marknaden for pengespel og lotteri i Noreg.

Lotteritilsynet har ansvaret for å ha løpande kontroll og drive tilsynsarbeid med private lotteri og statlege pengespel. Dei skal føre tilsyn med at pengespel og lotteri blir haldne i trygge former under offentleg kontroll med sikte på å førebyggje negative sosiale konsekvensar.

Kontroll-, tilsyns- og forvaltingsmyndigheit for private lotteri

Lotteritilsynet gir løyve og godkjenning etter føresegnene i lotterilova. Med heimel i lotteriforskrifta gir tilsynet løyve til etterhandstrekte lotteri der Lotteritilsynet eller ei anna myndigheit trekkjer, eller til førehandstrekte lotteri (§ 6) og til lotteri der lotterientreprenøren har ansvar for trekkinga (§ 7).

Lotteritilsynet er kontrollmyndigheit etter lotterilova og fører tilsyn og kontroll med lotteriverksemde og gjer nødvendige vedtak for å sikre at føresegn gitt i eller i medhald av lova blir gjennomførte.

Tilsyn blir gjennomførte basert på vurderingar av risiko- og vesentlegheit.

Lotteritilsynet avgjer saker i medhald av lotterilova. Kulturdepartementet kan gi generelle pålegg til Lotteritilsynet, men kan ikkje instruere i enkeltsaker.

Kontroll-, tilsyns- og forvaltingsmyndigheit for pengespel

Med heimel i pengespellova § 14 har Lotteritilsynet tilsynsansvar med spelverksemda i Norsk Tipping. Lotteritilsynet fastset instruks for tilsynsverksemda. Tilsynet skal vareta interessene til spelarane og sjå til at spelet skjer i samsvar med lovgivinga og spelereglane. Ved forhold som er i strid med føresegn gitt i eller i medhald av lova, kan Lotteritilsynet (§ 15) gi pålegg om å rette det ulovlege forholdet eller om at den ulovlege verksemda skal stanse.

Tilsyn blir i hovudsak gjennomført som revisjonar basert på risiko- og vesentlegheitsvurderingar. Gjennom revisjonane til Lotteritilsynet må Norsk Tipping mellom anna kunne dokumentere at det er etablert system som sikrar godt nok at regelverket til myndigheitene blir etterlevd.

Lotteritilsynet har myndigheit til å godkjenne nye enkeltspel og endringar i enkeltspel for Multix og Belago og for online bingo, online skrapepel og online kasinospel (Instaspill). Myndigheita er i dag regulert i spelereglane for dei gjeldande spela og i instruks for tilsynsverksemda.

Lotteritilsynet leverer fråsegn til Kulturdepartementet ved endringar i spelereglar og utvikling av nye spelkonsept. Tilsynet sine vurderingar av ulike risikofaktorar inngår i slike fråsegner.

Kontroll-, tilsyns- og forvaltingsmyndigheit for totalisatorspel

I forskrift om totalisatorspel § 5 og delegasjonsvedtak av 5.12.2007 er tilsynet gitt ansvar for kontroll og tilsyn med totalisatorspel. Tilsynet kan fatte vedtak som er nødvendige for å sikre at regelverket blir følgt, inkludert å gi pålegg om retting og fatte vedtak om stans og stenging av ulovleg verksemd. Lotteritilsynet gjennomfører revisjonar av Norsk Rikstoto basert på risiko- og vesentlegheitsanalysar.

Ved endringar i spelereglar eller ved innføring av nye spel, skal dei faglege vurderingane til Lotteritilsynet om ansvarlegheit og kontroll liggje føre før Landbruks- og matdepartementet gir godkjenninga si.

Klageorgan

Lotterinemnda er klageorgan på lotterifeltet. Kulturdepartementet er klageorgan på pengespelfeltet, mens Landbruks- og matdepartementet er klageorgan for totalisatorspel.

10.4.2 Departementet si vurdering

10.4.2.1 Overordna

Varetakinga av dei overordna måla for pengespelpolitikken føreset ei effektiv og formålstenleg rollefordeling mellom Kulturdepartementet og Lotteritilsynet. Desse hovudprinsippa bør, etter departementet si vurdering, liggje til grunn for rollefordelinga:

- Kulturdepartementet fastset dei regulatoriske rammene og driv eigarstyring.
- Fastsetjing av forskrift inngår som ein avgjerande del i reguleringa av lotteri- og pengespelmarknaden. Forskriftskompetansen bør derfor liggje hos departementet eller Kongen i statsråd. For å vareta Lotteritilsynet si rolle som fagorgan bør forslag til forskriftsendringar leggjast fram for tilsynet før dei blir sende på offentleg høyring.
- Lotteritilsynet driv kontroll- og tilsynsverksemd og har reine forvaltingsoppgåver.

Lotteritilsynet bør drive kontroll- og tilsynsverksemd og ha reine forvaltingsoppgåver innanfor dei regulatoriske rammene departementet fastset. I forvaltingsrolla til tilsynet skal godkjenning av lotteri og enkeltspel inngå. Det er berre godkjenning av nye pengespelkategoriar som skal liggje utanfor ansvarsområdet til Lotteritilsynet. Ansvar for slik godkjenning bør liggje hos Kongen i statsråd, jf. drøftinga i 10.2.1.

Desse prinsippa styrer i stor grad òg dagens rollefordeling mellom departement og tilsynsorgan. Kulturdepartementet meiner likevel at det er behov for ei reindyrking og klargjering av rollefordelinga. Det bør gå endå tydelegare fram kven som avgjer kva, og når, og på kva måte tilsynet skal involverast.

10.4.2.2 Styrking av forvaltingsrolla til Lotteritilsynet

I dag er forvaltingsrolla til Lotteritilsynet i ulik grad formalisert på høvesvis pengespel-, totalisator- og lotteriområdet.

På lotteriområdet har ein alt reindyrka rollene til Kulturdepartementet og Lotteritilsynet. Ved

endringa av lotteriforskrifta 27. februar 2015 blei ansvaret for å avgjere søknader om lotteriløyve etter § 7 flytta frå Kulturdepartementet til Lotteritilsynet. Formålet med endringa var mellom anna å sikre ei tydelegare avklaring av dei ulike rollene til departementet i pengespel- og lotteripolitikken. Endringa innebar òg at Lotterinemnda behandlar eventuelle klagar på vedtak som Lotteritilsynet har fatta etter § 7.

For å styrkje grunnlaget for forvaltingsrolla til tilsynet på tvers av heile pengespelområdet bør det forankrast i forskrift i kva tilfelle tilsynet har avgjerdskompetanse, og kva for prinsipp som skal vere styrande for vurderingane til tilsynet. Departementet viser her til konklusjonen under 10.2.1 om å forskriftsfastsetje myndigheita til Lotteritilsynet til å godkjenne nye enkeltspel innanfor ramma av eksisterande spelkategoriar, både for pengespel og totalisatorspel. Tilsynet si rolle som rådgivande fagorgan i saker der avgjerdsmyndigheita ligg hos departementet, bør vere tilsvarende forankra. Samtidig vil ei forskriftsregulering av sentrale overordna reglar for pengespel, jf. drøftinga i 10.2.2, styrkje det rettslege grunnlaget for tilsynsrolla og påleggskompetansen til Lotteritilsynet.

10.4.2.3 Kulturdepartementet som klageinstans i enkeltsaker

Styrking av forvaltingsrolla til Lotteritilsynet inneber samtidig at Kulturdepartementet får færre forvaltingsoppgåver, mellom anna med å behandle klagesaker. I lys av ei reindyrka rollefordeling finn Kulturdepartementet at det ikkje er formålstenleg at departementet skal vere klageinstans for en-

Boks 10.5 Departementet sin konklusjon om rollefordeling mellom Kulturdepartementet og Lotteritilsynet

Rollefordelinga mellom Kulturdepartementet og Lotteritilsynet skal reindyrkast og tydeleggjast med utgangspunkt i følgjande prinsipp:

- Kulturdepartementet skal drive eigarstyring og fastsetje dei regulatoriske rammene for pengespelpolitikken. Departementet skal ikkje vere klageinstans i enkeltsaker.
- Lotteritilsynet skal drive kontroll- og tilsynsverksemd og ta seg av reine forvaltingsoppgåver. Forvaltingsrolla til tilsynet skal styrkjast.

keltvedtak som Lotteritilsynet gjer på pengespelområdet. Departementet vil til dømes kunne komme i ei uheldig dobbeltrolle dersom ein må behandle ein klage på vedtak som gjeld Norsk Tipping. Enkeltvedtak frå tilsynet vil elles kunne dreie seg om pålegg om å stanse tilbod av pengespel og marknadsføring av pengespel utan løyve. Sjølv om det er snakk om berre nokre få saker, er det ikkje ønskjeleg at departementet skal behandle slike klagesaker.

Samtidig er det slik i dag at Lotterinemnda behandlar klagar etter lotterilova, Kulturdeparte-

mentet behandlar klagar etter pengespellova, mens Landbruks- og matdepartementet behandlar eventuelle klagar etter totalisatorlova. I lys av den teknologiske utviklinga, der spela på tvers av dei tre sektorområda nærmar seg kvarandre, vil ein kunne oppleve at ein klage må behandlast i tre ulike klageorgan.

På grunnlag av desse vurderingane tilrår departementet at Lotterinemnda bør vere klageinstans for alle enkeltvedtak som Lotteritilsynet fattar på pengespelområdet.

11 Tiltak for å sikre ansvarleg spel

11.1 Kanalisering av spelarar

Ein grunnleggjande føresetnad for norsk penge-spelregulering er anerkjenninga av at det alltid vil vere eit visst omfang av spelelyst i befolkninga. Eit reint forbod mot alle former for spel ville ikkje ført til at folk slutta å spele, men til at alt spel ville skjedd hos uregulerte aktørar – aktørar som ikkje har dei ansvarlegheitstiltaka vi finn hos dei statleg kontrollerte spelaktørane i Noreg.

Den norske modellen inneber derfor å leggje til rette for ein regulert marknad som tilbyr attraktive pengespel og lotteri, og slik leie spelaktiviteten bort frå uregulerte aktørar. Det blir kalla kanalisering. Kanalisering kan skje på to forskjellige måtar: anten ved at spelarar som tidlegare har spelt hos uregulerte pengespelselskap, vel å flytte heile eller delar av spelet sitt til ein regulert aktør, eller ved at nye spelarar som tidlegare ikkje har spelt, vel ein regulert aktør framfor den uregulerte marknaden.

For å vere i stand til å kanalisere spelelysta til befolkninga inn i ansvarlege rammer må dei statleg kontrollerte aktørane Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kunne tilby ein attraktiv spelportefølje. Samtidig må spela dei tilbyr, ikkje vere av ein slik karakter at dei skaper auka speleproblem. Formålet med kanalisering til regulerte aktørar er nettopp at speling hos desse aktørane skal skje i ansvarlege former og ikkje føre til speleproblem.

Norsk Tipping har i dag ein brei portefølje av spel. Målet om å kanalisere spelarar er bakgrunnen for at Norsk Tipping til dømes tilbyr Instaspill og liveodds. Det er spel som i utgangspunktet har høg risiko for speleavhengigheit, men som blir tilbydde for å gi dei som ønskjer å spele, eit attraktivt tilbod med gode ansvarlegheitsrammer.

For å redusere risikoen i samband med å tilby spel som i utgangspunktet medfører høg risiko for avhengigheit, er utforminga av ansvarlegheitstiltaka til spelselskapa viktig. Ansvarlegheitstiltak omfattar mellom anna obligatoriske maksimumsgrenser for tap som gjeld på tvers av dei ulike spela selskapa tilbyr, høve til å førehandsdefinere personlege tapsgrenser som kan vere lågare enn dei obligatoriske grensene, høve til å setje føre-



Figur 11.1 Kupongkontroll hos Norsk Tipping på Hamar. Inga Nystuen kontrollerer kuponger med sjablong. Udatert

Foto: Norsk Tipping.

handsdefinerte spelepausar eller permanent ute-stenging og informasjon om hjelpetilbod for speleavhengige. I tillegg blir det mellom anna gjort val knytte til den grafiske og tekniske utforminga av spela og spelplattformene, og val knytte til tilbakebetalingsprosenten¹ som blir tilbydd. Dette er tiltak som er eigna til å redusere risikoprofilen. Dei viktigaste ansvarlegheitstiltaka på den norske marknaden er nærmare beskrivne i kapittel 4.

Spelarane kan oppfatte ansvarlegheitstiltak som avgrensingar, noko som kan gjere spela mindre attraktive. Det kan svekkje kanaliseringsevna til spela. Til dømes kan for strenge tapsgrenser

¹ Kor mykje av spelinnsatsen som i snitt blir utbetalt i form av premiar.

hos Norsk Tipping føre til at enkelte spelarar held fram med å spele hos dei uregulerte aktørane. Det blir kalla negativ kanalisering. Målet må derfor vere å leggje ansvarlegheitsrammene til selskapet på eit nivå der dei tilbyr vern for flest mogleg spelarar samtidig som dei fører til at færre spelarar vel uregulerte aktørar.

11.2 Registrert spel for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

11.2.1 Gjeldande krav til registrert spel

11.2.1.1 Innleiing

Både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto opererer med krav om registrert spel. Det inneber at selskapa kjenner identiteten til spelarane. Registrert spel er ein føresetnad for ei rekkje ansvarlegheitstiltak, mellom anna individuelle tapsgrenser. I dag har selskapa ulik praksis for å verifisere identiteten til kundane og omfanget av slik verifisering.

Nedanfor vurderer departementet om den noverande praksisen til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto med registrert spel er god nok.

11.2.1.2 Norsk Tipping

For Norsk Tipping er det krav om registrert spel ved bruk av personleg spelarkort på alle spel, med unntak for fysiske Flax-lodd. Registrering av brukarane kan skje hos kommisjonærane eller på Internett. Ved registrering hos kommisjonær kontrollerer kommisjonæren ID-en til spelaren når han eller ho viser fram gyldig legitimasjon. Ved registrering på Internett må spelaren legitimere seg med elektronisk signatur, som svarer til BankID. Begge desse registreringsmåtane svarer til den som norske bankar bruker for å opprette eit kundeforhold, og fyller krava i kvitvaskingslova². Så lenge det ikkje har skjedd noko ID-tjuveri eller nokon har lånt ut spelarkortet, vil Norsk Tipping relativt sikkert kunne fastslå kven som gjennomfører eit spel.

11.2.1.3 Norsk Rikstoto

For kundane til Norsk Rikstoto er det per i dag registrert spel i elektroniske kanalar. For spelet 5+ er det krav om at spelaren alltid spelar registrert, også hos kommisjonær. Elles kan alle som ønskjer

å spele registrert hos Norsk Rikstoto, gjere det, uavhengig av spel og salskanal. I den nye konseksjonen til Norsk Rikstoto som trer i kraft 1. januar 2017, er det stilt krav om at alt spel hos selskapet skal skje registrert på unike spelarprofilar innan 1. januar 2018. Spel som blir leverte på totalisatorbanene til dagens løp mens arrangementet er i gang, kan likevel skje uregistrert inntil vidare. Banespel utgjorde i 2014 om lag 4,4 prosent av omsetninga til Norsk Rikstoto. Innan 1. januar 2018 er Norsk Rikstoto i samsvar med konseksjonen pålagt å gjennomføre ei risikovurdering og vurdere tiltak for å redusere risikoen for uheldig speleåtfærd ved banespel. Denne vurderinga vil danne grunnlag for eventuelle nye krav til ansvarlegheitstiltak for banespel.

Etter det departementet er kjent med, blir det i dagens registreringssystem i Norsk Rikstoto ikkje gjennomført nokon identitetskontroll av den som skal opprette ein spelarprofil, utover at ein sjekkar det oppgitte fødselsnummeret mot folkeregistret. Det er mogleg å opprette fleire spelarkontoar på ulike personar som ein kjenner fødselsnummeret til, og knyte desse brukarprofilane opp mot bankkortet til ein annan person. Det er òg mogleg å opprette fleire spelarkontoar på det same fødselsnummeret.

11.2.2 Departementet si vurdering

11.2.2.1 Overordna

Hovudmålet i spelpolitikken er å sikre ansvarleg spel. For fleire av ansvarlegheitstiltaka er det ein føresetnad at spelet skjer registrert på ein personleg spelarkonto. Det gjeld mellom anna alderskontroll, innføring av tapsgrenser og ulike verktøy for å overvake spelåtfærd. Norsk Tipping har innført obligatoriske tapsgrenser som gjeld på tvers av alle spela dei tilbyr med unntak for fysiske Flax-lodd. Norsk Rikstoto er i ny konseksjon pålagt å gjere det same innan 1. januar 2019. Dersom spelarane kan spele både registrert og uregistrert hos éin og same operatør, vil dei kunne omgå desse ansvarlegheitstiltaka, som dermed vil ha redusert effekt. Det same er tilfellet dersom ein ikkje kan sikre at den registrerte spelaren og den som faktisk spelar er den same, og at kvar enkelt spelar berre har éin spelarkonto. Registrert spel er òg eit viktig virkemiddel for å hindre kvitvasking.

11.2.2.2 Norsk Tipping

Norsk Tipping kan gjennom registrerings- og verifiseringsløyisinga si i stor grad vere sikre på at den

² Lov 2. mars 2009 nr. 11 om tiltak mot kvitvasking og terrorfinansiering mv.

som speler, er den han eller ho utgir seg for å vere. Departementet ser derfor ikkje behov for å stille strengare krav til registreringa til Norsk Tipping.

ID-tjuveri eller utlån av spelar-ID vil framleis kunne gjere det mogleg for andre enn den registrerte å spele med registreringsløysinga i dag. Slike tilfelle kan likevel ikkje hindrast ved å innføre strengare krav til registreringa, men må motverkast ved hjelp av andre former for kontrolltiltak. Norsk Tipping har gjennomført fleire tiltak for å motverke slike tilfelle. Det er mellom anna sett i verk automatisert overvaking og kontroll av spelarkort, og det blir sendt SMS til kundar ved unormale transaksjonar. Hos kommisjonærar er det gitt ytterlegare opplæring, og det har vore ført tilsyn mot kommisjonærar der ein mistenkjer misbruk. Departementet legg til grunn at Lotteritilsynet fortløpande følgjer opp kontrolltiltaka til Norsk Tipping i det ordinære tilsynsarbeidet der risiko- og vesentlegheitsvurderingar tilseier det.

Fysiske Flax-lodd er det einaste spelet frå Norsk Tipping som blir spelt uregistrert. Lotteritilsynet har tilrådd at det blir innført krav om registrert spel også for Flax-lodd. Ved å innføre eit slikt krav vil spel på Flax-lodd òg bli omfatta av dei ansvarlegheitstiltaka som gjeld for dei andre spela til Norsk Tipping.

Krav om registrert spel på Flax vil gjere kontroll med aldersgrenser meir effektivt. Vidare vil selskapet og myndigheitene få auka kunnskap om åtferda og spelemønsteret til spelarane og dermed ha betre grunnlag for å fange opp og motverke eventuelt problematisk spel knytt til Flax-lodd. Forbruk på Flax-lodd vil, ved registrert spel, bli omfatta av dei obligatoriske tapsgrensene til selskapet, og spelarar som har teke pause eller stengt seg ute frå spel, vil heller ikkje kunne spele på Flax-lodd. Innføring av krav til registrert spel for Flax-lodd vil dermed kunne gjere ansvarlegheitstiltaka til Norsk Tipping meir heilskaplege og dermed òg meir effektive.

Statistikk frå Hjelpelinja og befolkningsundersøkinga gir indikasjonar på kva slags spel som utgjer større risiko for spelarane, og kvar det er behov for å setje i verk ytterlegare tiltak. Befolkningsundersøkinga frå 2015 viser at Flax-lodd er eit spel som svært mange spelarar bruker. Samtidig er det få spelarar som blir kategoriserte som risiko- og problemspelarar, som bruker det. Av totalt 1674 respondentar som hadde delteke i skrapespel, var 6,5 prosent klassifiserte som moderate risiko- eller problemspelarar. Av spela som er med i undersøkinga, var det berre talspel (Lotto, Keno mv.) som hadde ein lågare prosentdel av problem-

spelarar. Det går vidare fram av statistikk frå Hjelpelinja for 2015 at skrapespel blei omtalt i fem av totalt 544 samtalar om pengespel det året. Det utgjorde 0,9 prosent av samtalanene. I tilfelle der speleproblemet var knytt til meir enn eitt enkelt spel, blei det òg registrert kva for eit spel som var hovudproblemet. Skrapelodd blei ikkje oppgitt som hovudproblemspel i nokon av samtalanene frå 2015. Samla indikerer det at spel på skrapelodd i liten grad utgjer noko sosialt problem i dag. Det tilseier at ansvarlegheitsgevinsten ved å innføre krav om registrert spel på skrapelodd vil vere marginal.

Samtidig opplyser Norsk Tipping at innføringa av eit slikt krav vil vere svært kostnadskrevjande, mellom anna fordi det vil bli nødvendig med ei omfattande omlegging av system for kjøp og premieutbetaling, og det vil føre til vesentleg meirarbeid for kommisjonæranene. Det vil bli færre salspunkt. Krav om registrering vil òg medføre at ein ikkje lenger kan gi bort Flax-lodd som gåve eller bruke dei som premiar i konkurransar, noko som i dag er eit populært bruksområde for desse lodda. Etter ei samla vurdering ser departementet per i dag ikkje at det er forholdsmessig å innføre krav om registrert spel på Flax-lodd.

11.2.2.3 Norsk Rikstoto

Fram til i dag har det ikkje vore krav om registrert spel for alle spel hos Norsk Rikstoto. Som det blei gjort greie for ovanfor, vil det frå 1. januar 2018 bli innført krav om at alt spel skal skje registrert, med unntak av banespel som blir levert på totalisatorbane mens arrangementet er i gang.

Det inneber at den største delen av spel hos Norsk Rikstoto no vil bli omfatta av ansvarlegheitstiltaka til selskapet. Implementering av fleire registrerte spel vil òg gi selskapet og myndigheitene betre innsikt i forbruks- og spelvanane til spelarane. Denne innsikta vil igjen gi eit betre avgjerdsgrunnlag for framtidige tiltak og bidra til å styrkje effekten av ansvarlegheitstiltak på sikt.

Det bør i utgangspunktet vere eit mål at flest mogleg spel skjer registrert, så lenge det gir ansvarlegheitsgevinst og ikkje medfører store kostnader i forhold til kva ein kan vente å oppnå. Departementet vil vente på Norsk Rikstoto sine risikovurderingar og vurderingar av tiltak for å avgrense risiko rundt banespel, som skal liggje føre innan 1. januar 2018. Desse vurderingane vil gi eit betre grunnlag for å vurdere behovet for å innføre krav om registrert spel her òg, og for å kunne seie noko om kor gjennomførbart dette vil vere.

Boks 11.1 Departementet sin konklusjon om registrert spel for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

Det er eit mål at flest mogleg av spela hos Norsk Rikstoto skal skje registrert, på same måte som hos Norsk Tipping. Departementet vil vente på Norsk Rikstoto si risikovurdering og vurdering av tiltak for å avgrense risiko rundt banespel, som skal liggje føre innan 1. januar 2018.

Departementet ser per i dag ingen grunn til å innføre krav om registrert spel for Flax-lodd.

Ein føresetnad for at registrert spel skal ha ønskt effekt, er at ein ikkje kan omgå registreringssløysingane på enkelt vis. Mangelfull verifisering av personopplysningar kan auke risikoen for at enkelte spelarar utnyttar dette, til dømes for å opprette profilar i andre sitt namn. Det gjer at mange ansvarlegheitstiltak kan omgåast og miste effekt, og gi dårlegare innsikt i forbruks- og spelvanane til spelarane.

Verifiseringsnivået for registreringa hos Norsk Rikstoto er lågare enn for Norsk Tipping. Departementet kjenner ikkje til kor store kostnader ei omlegging av Norsk Rikstotos registreringssløysing kan innebere. Det vil derfor vere nødvendig å greie ut kostnadene og behovet for omlegging før ein eventuelt innfører strengare krav.

Departementet ser registrert spel med tilstrekkeleg høg kontroll av spelar-ID som en føresetnad for dei mest sentrale ansvarlegheitstiltaka, og meiner at det bør vere eit mål at flest mulig av spela hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal

skje registrert. Samtidig understreker departementet at det vil kunne finnast spel der ansvarlegheitsgevinsten ved registrering er svært liten og kostnadene ved å innføre registrering er svært høge. Eit døme på dette er fysiske Flax-lodd, som vi gjorde greie for ovanfor. Det kan òg tenkjast at situasjonen vil vere den same for enkelte framtidige spelkategoriar. Departementet ser derfor ikkje grunn til å innføre eit absolutt krav om at alt spel hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal skje registrert, sjølv om dette bør vere utgangspunktet.

11.3 Felles utestengingsregister i Noreg

11.3.1 Bakgrunn

I Danmark har Spillemyndigheden ansvar for *Register Over Frivilligt Udelukkede Spillere* (ROFUS), der alle spelarar på ein felles stad kan stengje seg ute frå online spel. Alle lisensierte tilbydarar skal ha kontakt med registeret via nett. Ingen spelarar som har stengt seg ute i ROFUS, har høve til å spele før pausen er over, eller før dei har oppheva utestenginga. Gjennom ROFUS kan spelarar stengje seg ute mellombels (1, 3 eller 6 månader) eller permanent (minimum 1 år). Registeret har i 2016 fått ein ny funksjon der spelarar òg kan setje ein 24 timars spelepause. Per 15. januar 2016 var 71 prosent av utestengingane permanente. Registrering i ROFUS skjer via Spillemyndigheden og ved hjelp av NemID, som svarer til norsk BankID. Frå 2012 til 2015 har talet på registrerte spelarar auka frå 1400 til 6000.

Hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kan alle registrerte spelarar ta pausar eller stengje seg ute permanent. Selskapa tilbyr i dag følgjande moglegheiter til å ta spelepausar:

Tabell 11.1 Tilbod om frivillige spelepausar hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

a. Ansvarlegheitsverktøy	b. Norsk Tipping		c. Norsk Rikstoto	
	Spel	Pauseval	Spel	Pauseval
Spelepausar	Alle spel (bortsett frå fysisk Flax)	1 dag, 7 dagar, 30 dagar, 180 dagar I tillegg er det stoppknapp i spelet for Langoddsen, Liveoddsen og Instaspill, med 24 timars pause (ein dag). Spelaren får tilbod om å setje lenger pause	Alle spel	Spelaren vel sjølv tidsrom (dato for siste pausedag)

Tabell 11.2 Spelarar hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

	1. Alt spel hos NT og RT	2. Registrert spel hos NT og alt spel hos RT
Berre Norsk Tipping	60,9 %	45,0 %
Begge (NT og RT)	6,8 %	6,4 %
Berre Norsk Rikstoto	0,2 %	0,6 %
Verken hos NT eller RT ¹	32,1 %	48,0 %
Total	100,0 %	100,0 %
Spurde personar	2 000	2 000

¹ Disse har anten spelt andre spel eller ikkje spelt i det heile teke. I alternativ 2 har dei verken spelt registrert hos Norsk Tipping eller spelt noko spel hos Norsk Rikstoto.

Kjelde: Sentio Research Norge AS.

Pausane blir automatisk oppheva ved utløp. Lengda på spelepausar hos Norsk Tipping er tilbydd i intervall. Hos Norsk Rikstoto kan spelaren sjølv definere tidsintervallet.

Hos både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kan spelaren permanent stenge seg sjølv ute frå alt spel bortsett frå fysisk Flax hos Norsk Tipping. Spelaren kan oppheve ei permanent utestenging etter minimum eitt år ved å kontakte selskapet.

Per i dag er det ikkje krav til registrert spel i den private lotterimarknaden. Dersom ein spelar skal ha høve til å stengje seg ute, vil det krevje registrering og identifisering av vedkommande.

11.3.2 Departementet si vurdering

Eit utestengingsregister føreset at spelselskapa tilbyr registrert spel. I avsnitt 11.5 nedanfor drøftar departementet behovet for ansvarlegheitstiltak i private lotteri. Private lotteri tilbyr ikkje registrerte spel, og departementet ser ikkje grunnlag for å innføre noko påbod om dette. Dermed vil eit eventuelt utestengingsregister i Noreg berre omfatte spela til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

I motsetning til i Danmark vil dette tiltaket altså berre omfatte to regulerte operatørar på den statlege pengespelmarknaden. Departementet vil truleg kunne påleggje dei statleg kontrollerte aktørane å samordne registreringsordningane sine, føresett mellom anna at det finnes tekniske løysingar for ei slik samordning, og at dei varetek omsynet til personvern. På den måten kan ein sikre at alle dei største spela og spela med høgast risiko for problematisk spel blir omfatta av den same registreringsordninga. Det vil i så fall innebære at tilnærma 87 prosent av netto omsetning skjer innanfor eit samordna regime.

Ei slik samordning kan skje ved at selskapa skaper felles vilkår for pausar og permanente utestengingar, og ved at selskapa synkroniserer utestengingsregister for å sikre at spelarar som er utestengde eller har teke pause frå spel i eitt selskap, ikkje kan halde fram med å spele på det andre.

Departementet ser fleire fordelar ved ei slik løysing. For det første vil dette vere eit gjennomgripande ansvarlegheitsverktøy som kan bidra til å vareta måla i den statlege spelpolitikken meir heilskapleg og konsekvent.

For det andre er verktøy for pause og utestenging ifølgje Lotteritilsynet ikkje berre til hjelp for dei som alt har speleproblem; det er òg eit godt verktøy for å førebyggje speleproblem. Blant dei som spelar online kasino, online bingo eller online skrapespel hos Norsk Tipping, hadde nær 3000 spelarar stengt seg ute permanent ved utgangen av 2015. Av desse hadde over halvparten status som grøn spelar i overvakingsverktøyet til Norsk Tipping.³ Spelarar som blir vurderte til å ikkje ha risikofyllt spel, har grøn status. Men effekten av tiltaket vil bli svekt dersom spelarane som har stengt seg ute, kan spele vidare hos Norsk Rikstoto.

Departementet meiner vidare at dersom eit register skal vere eit godt verktøy for førebygging og skadeavgrensing, bør det òg hindre marknadsføring overfor spelarar som har stengt seg ute eller teke pause. For å unngå at desse får reklame for spel, vil det vere ein fordel om marknadsføringslistene til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto koordinerast mot eit eventuelt samordna utestengingsregister.

³ Meir om overvakingsverktøyet til Norsk Tipping i kapittel 11.6.2.1.1.

Samtidig må ein vurdere i kva grad det er behov for at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto samordnar utestengingsregistra sine. Dersom det er liten grad av overlapp mellom selskapa, vil effekten av eit slikt tiltak vere avgrensa. Før ein innfører eit potensielt kostnadskrevjande ansvarlegheitstiltak, må ein derfor sjå på kor stor del av spelarane som spelar både hos Norsk Tipping og hos Norsk Rikstoto.

Tabell 11.2 viser resultatane av målingane når det gjeld omfanget av spel totalt sett og hos kvar av dei statleg kontrollerte spelaktørane.

Kolonne 1 viser at 67,7 prosent av dei spurde har spelt minst eitt av spela til Norsk Tipping, mens 7 prosent har oppgitt at dei har spelt eitt eller fleire hestespel hos Norsk Rikstoto. Ikkje meir enn 0,2 prosent har spelt berre hos Norsk Rikstoto. I kolonne 2 er resultatet avgrensa til å gjelde registrerte spel hos Norsk Tipping, det vil seie alt spel bortsett frå spel på Flax-lodd, og alt spel hos Norsk Rikstoto. Kolonne 2 viser at i alt 51,4 prosent av dei spurde spelte registrert hos Norsk Tipping. 6,4 prosent av desse spelte også hos Norsk Rikstoto. 0,6 prosent av dette utvalet spelte berre hos Norsk Rikstoto.

Ein ser altså at fleirtalet av spelarane til Norsk Rikstoto også spelar hos Norsk Tipping. Tek ein utgangspunkt i dei spelarane som spelar registrert hos Norsk Tipping (kolonne 2), spelar 92 prosent av Norsk Rikstoto sine spelarar òg registrert hos Norsk Tipping.⁴ Reknar ein òg med Norsk Tipping sine Flax-lodd-kjøparar (kolonne 1), spelar heile 97 prosent av Norsk Rikstoto sine spelarar også hos Norsk Tipping.

Det at ein så stor del av spelarane til Norsk Rikstoto også spelar hos Norsk Tipping, tilseier at det kan vere formålstenleg å samordne utestengingsregistra til selskapa. På denne måten vil ein unngå at spelarar som har stengt seg ute frå Norsk Tipping, kan halde fram med å spele hos Norsk Rikstoto, og omvendt, og dermed auke effekten av utestenginga.

Som beskrive under punkt 1.2 i dette kapitlet er ein i ferd med å innføre krav om registrerte spel hos Norsk Rikstoto. I tillegg er både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto i ferd med å innføre obligatoriske tapsgrenser. I denne meldinga blir det òg foreslått andre til dels omfattande endringar i reguleringa av spelselskapa. Desse omleggingane vil kunne ha mykje å seie for det framtidige behovet for eit felles utestengingsregister. Departementet tilrår derfor at ei eventuell vidare utgreiing av behovet og dei tekniske mogleg-

heitene for å samordne utestengingsregistra må sjåast i samheng med utviklinga av ein meir heilskapleg pengespelpolitikk elles.

11.4 Marknadsføringsreglar for statlege og private spel

11.4.1 Bakgrunn

11.4.1.1 Omfang av betalt marknadsføring

Som nærmare beskrive i kapittel 3 blir det marknadsført mykje for pengespel i Noreg. I perioden 1. august 2015 til 31. juli 2016 blei det brukt over 900 millionar kroner på fjernsynsreklame for norske og utanlandske spelselskap. Utanlandske spelselskap utan løyve i Noreg stod for 79 prosent av denne reklamen. Dei resterande prosentane er i all hovudsak reklame for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Departementet vil vurdere om det er behov for å styrkje reglane som regulerer marknadsføring av statleg kontrollerte spel i Noreg. Departementet vil òg vurdere om det bør vere konkrete rammer, i beløp eller prosent av omsetning, for marknadsføringa for dei statleg kontrollerte spela, slik det er for dei private lotteriar med løyve etter §§ 6 og 7 i lotteriforskrifta.

Både Norsk Rikstoto og Norsk Tipping har hatt eit relativt stabilt marknadsføringsnivå i perioden 2008 til 2015, med ein samla auke på nesten 51 millionar kroner. Samtidig har dei utanlandske spelselskapa hatt ei eksplosiv utvikling med ein auke på 471 millionar kroner – frå 145 til 616 millionar kroner årleg.⁵ Dei statleg kontrollerte aktørane sin del av den totale marknadsføringa for pengespel i Noreg er altså blitt markant reduserte dei siste åra.

Boks 11.2 Departementet sin konklusjon om eit felles utestengingsregister i Noreg

Eit sentralt register for frivillig utestenging for registrert spel hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er ikkje aktuelt no, men bør sjåast i samheng med utviklinga av ein meir heilskapleg spelpolitikk, mellom anna innføringa av registrert spel hos Norsk Rikstoto og universelle maksimumsgrenser for tap hos Norsk Rikstoto og Norsk Tipping.

⁴ Til saman 140 av dei spurde.

⁵ Sjå figur i kapittel 3.5.

11.4.1.2 Dagens regulering av marknadsføringa

Marknadsføringa for dei statlege spela er i dag regulert av «Retningslinjer for marknadsføring i regi av Norsk Tipping AS og Norsk Rikstoto». Retningslinjene er fastsette av Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet og gjeld for all kommunikasjon eller aktivitet som fremjar spel eller varemerket til operatørane. Dei gjeld både betalt og ubetalt marknadsføring og regulerer både innhaldet i og omfanget av reklamen.

Retningslinjene regulerer til dømes aldersgrenser for kven reklamen kan rettast mot, kven som kan delta i reklamen, og korleis vinnarsjansar kan presenterast. Marknadsføringsomfanget er underlagt ei skjønsmessig avgrensing der det går fram at marknadsføringa av dei statlege pengespela ikkje må finne stad i større grad enn det som er nødvendig for å kanalisere spelelysta til folk inn mot sikre og forsvarlege speltilbod som er underlagde offentleg kontroll.

Marknadsføring for private lotteri er i dag berre til ein viss grad regulert. I lotteriforskrifta § 7a er det likevel enkelte reglar for korleis landslotteri kan marknadsføre tilboda sine. Her er det gitt reglar for både innhaldet i og omfanget av marknadsføringa. Innhaldsavgrensingane svarer i stor grad til retningslinjene som gjeld for dei statlege spela. Den største forskjellen på reguleringa er måten marknadsføringsomfanget er regulert på. I motsetning til nødvendighetsavgrensinga som gjeld for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, er det sett eit konkret tak for kor mykje dei private lotteria kan bruke på marknadsføring. Det går fram av § 7a at lotteri med løyve etter §§ 6 og 7 i forskrifta ikkje kan bruke meir enn 15 prosent av den tillatne omsetninga etter frådrag for gevinstar til marknadsføring. Ei tilsvarande fastlagd grense eksisterer ikkje for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto bruker likevel ein vesentleg lågare del av omsetninga til marknadsføring enn 15 prosent.

Marknadsføring for spel utan løyve i Noreg, inkludert reklame for uregulerte spelselskap, er forbode.

11.4.2 Departementet si vurdering

Departementet vil understreke at marknadsføring for statleg kontrollerte pengespel er avgjerande for å oppnå den tiltenkte kanaliseringseffekten. Utan kanalisering er det svært vanskeleg å vareta dei overordna måla for norsk pengespelpolitikk.

Kanalisering inneber at dei lovlege aktørane skal tiltrekkje seg spelarar frå uregulerte til regu-

lerete spel – som omtalt i første avsnitt i dette kapitlet. Kanalisering føreset både attraktive spel og nok marknadsføring for det regulerte tilbodet. På område med stor konkurranse frå dei uregulerte aktørane er det eit særleg behov for å utvikle og marknadsføre attraktive spel som kan tiltrekkje seg kundane. Uregulerte nettspeloperatørar har dei seinare åra intensivert marknadsføringa mot den norske marknaden⁶. Det aukar behovet for marknadsføring for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Pengespelområdet er prega av ei rask utvikling i teknologi og speltilbod, og det er vanskeleg å spå utviklinga framover i tid. Departementet meiner at det derfor ikkje er formålstenleg å fastsetje noka konkret grense for omfanget av marknadsføring for dei statleg kontrollerte spela.

Samtidig vil departementet understreke at både dei sosialpolitiske omsyna bak norsk pengespelregulering og dei EØS-rettslege rammene på området tilseier at marknadsføringa for dei statleg kontrollerte spela ikkje skal ha større omfang enn det som er nødvendig for å kanalisere spelarar til dei lovlege spela. Dette prinsippet er nedfelt i retningslinjene for marknadsføring og set grenser både for omfanget av og aggressiviteten til marknadsføringa. Det er viktig at Lotteritilsynet vidarefører tilsynsarbeidet på dette området for å sikre at retningslinjene blir følgde.

Når det gjeld spørsmålet om ein bør styrkje reglane som regulerer marknadsføring av statleg kontrollerte spel i Noreg, meiner departementet at dagens regelverk varetek dei sosialpolitiske omsyna i spelpolitikken på ein god måte, samtidig som speltilbydarane får nødvendig fleksibilitet til å kunne møte konkurransen frå dei utanlandske spelselskapa. Som det blei gjort greie for i kapittel 10, tilrår departementet at «Nei takk»-lista til Norsk Tipping blir innført som myndighetskrav. Lista gjeld til dels marknadsføring.

Boks 11.3 Departementet sin konklusjon om marknadsføringsreglar for statlege og private spel

Dagens ordning, der Norsk Rikstoto og Norsk Tipping fastset storleiken på eigne marknadsføringsbudsjett, skal vidareførast. Omfanget av marknadsføringa må kunne grunnigvast ut frå kanaliseringssyn.

⁶ Sjå nærmare omtale av dette i kapittel 3.

Lotteritilsynet gjennomfører årlege revisjonar av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto for å vurdere om dei følgjer retningslinjene for marknadsføring, og fører fortløpande tilsyn basert på risiko- og vesentlegheitsvurderingar. Rapportane frå tilsynet gir ikkje grunnlag for å konkludere med at selskapa marknadsfører for intensivt eller aggressivt.

Det skal òg påpeikast at retningslinjene for marknadsføring i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto blei reviderte så seint som i 2014. Revisjonsprosessen skjedde i samråd med mellom anna Forbrukarombodet, Lotteritilsynet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Departementet ser ikkje behov for å styrkje desse retningslinjene ytterlegare på det noverande tidspunktet.

Departementet ser heller ikkje behov for å endre regelverket for marknadsføring for private spelaktørar no. Hovudårsaka til dette er at det i dag blir marknadsført svært lite for private lotteri. Situasjonen kan likevel bli endra med innføringa av fem nye landsdekkjande lotteri med ei årleg omsetning på inntil 300 millionar kroner. Lotteritilsynet vil måtte følgje utviklinga i marknadsføringa for desse lotteria tett for å sjå om det er behov for å revidere marknadsføringsreglane.

11.5 Ansvarlegheitstiltak for private lotteri

11.5.1 Bakgrunn

Det har vore ei omfattande teknologisk utvikling på pengespelområdet dei siste åra. Det kan medføre behov for nye reglar eller tiltak for å sikre at private lotteri blir haldne innanfor sosialt ansvarlege rammer. Departementet vil her diskutere om det er behov for fleire ansvarlegheitstiltak for private lotteri. Departementet vil særleg vurdere spørsmålet om registrert spel for enkelte av lotteria.

Ein detaljert gjennomgang av dei ulike ansvarlegheitsverktøya for private lotteri finst i avsnitt 4.3. Omfanget av problemspel knytt til konkrete spel er omtalt i kapittel 3. På marknaden i dag er det eit breitt spekter av ulike lotteri med ulik grad av risiko og ulike behov for tiltak. Det dei har til felles, er at det er relativt få ansvarlegheitsreglar for private lotteri som bingo, lokale og regionale lotteri, landsdekkjande lotteri og spel på skip, samanlikna med det som er tilfellet for dei statleg kontrollerte spela. Det er fleire årsaker til det.

Omfanget av private spel er avgrensa samanlikna med dei statleg kontrollerte spela. Private lotteri stod i 2015 for om lag 13 prosent av netto omsetning på den norske spelmarknaden. Det er lågare omsetning for dei enkelte private lotteria. Dei største private lotteria som vil bli tillatne, kan ha ei omsetning på inntil 300 millionar kroner årleg. Samla sett omset bingo for meir enn dette, men det er i realiteten summen av ei rekkje mindre lotteri. Til samanlikning omset Lotto for nesten 4000 millionar kroner årleg.

Med nokre unntak blir dei private lotteria vurderte til å ha låg risiko for speleproblem. Men private lotteri er ei sekkenemning som omfattar ei rekkje ulike typar spel og lotteri. Å vurdere risikoen for speleproblem samla vil derfor vere lite presist. Nedanfor kjem ein kort gjennomgang av samansetjinga av den private marknaden.

Basarar, smålotteri og landslotteri

Basarar er små lotteri der loddosal og trekking skjer på det same arrangementet. Loddprisen kan ikkje vere over fem kroner. I tillegg er det tak på gevinstverdiar. Kvar enkelt gevinst kan ikkje vere verd meir enn 8000 kroner, og den samla gevinstverdien kan ikkje vere over 40 000 kroner.

Smålotteri er tradisjonelle lotteri som baserer seg på loddbøker eller loddsetlar. Desse lotteria kan ha ei årleg omsetning på inntil 200 000 kroner. Det er ikkje lov med pengepremiar for slike lotteri. For å halde eit slikt lotteri må arrangøren melde frå til Lotteritilsynet.

Både basarar, smålotteri og landslotteri med omsetning på inntil 100 millionar kroner blir rekna for å innebere låg risiko for problematisk speleatferd. Dette er spel med låg innsats, låge premiar og berre papirbasert distribusjon.

Endringane i lotteriforskrifta § 7 opnar for inntil fem landsdekkjande lotteri med ei årleg omsetning på inntil 300 millionar kroner. Det er eit vilkår for å få løyve at lotteria ikkje kan ventast å medføre problem i form av speleavhengigheit. Lotteriarrangørane må utforme spela i tråd med dette kravet.

Ingen av dei landsdekkjande lotteria kan ha interaktive trekkingar distribuerte ved elektroniske kommunikasjonsnett.

Bingo

Bingo utgjer den største delen av den private marknaden i Noreg i dag. Bingo omfattar hovudspel, databingo- og Belago-terminalar. Bingo er spel med moderat til høg risiko og er derfor un-

derlagt streng regulering som skal redusere risiko. Det prøver ein å oppnå mellom anna gjennom avgrensingar i premiesummar, tilgjengelegheit og trekkingshastigheit for databingo.

I samtalestatistikken for 2015 frå Hjelpelinja er spel i bingohallar oppgitt som hovudproblemspel for om lag 4 prosent av dei som ringjer. Men ser ein på befolkningsundersøkinga frå 2015, er det likevel ein nokså høg prosentdel av dei som spelar bingospel, som er moderate risiko-spelarar eller problemspelarar. Totalbiletet verkar å vere at omfanget av problemspel knytt til bingo utviklar seg i positiv retning. Departementet legg til grunn at det per i dag ikkje er påvist noko behov for å skjerpe ansvarlegheitsrammene for bingo. Vi gir ei nærmare utgreiing for ansvarlegheitstiltak for bingospel i kapittel 16.

Poker-NM

I Noreg blir poker rekna som eit spel med heilt eller delvis tilfeldig utfall. Pokerspel med innskot og gevinst oppfyller vilkåra i lotteridefinisjonen og vil dermed vere eit lotteri etter lotterilova. NM i turneringspoker er ein ny type lotteri, og Lotteritilsynet har fått myndigheit til å gi løyve til å arrangere eit slikt årleg meisterskap. Regelverket for NM i turneringspoker er teke inn i lotteriforskrifta § 8. Her blir det stilt ei rekkje krav til at meisterskapet skal haldast innanfor samfunnsmessig forsvarlege rammer. Det blir mellom anna stilt krav om 18-års

aldersgrense, maksimumsgrenser for innskot og gevinst og forbod mot spel på kreditt. Arrangøren er pålagt å utarbeide nødvendige rutinar i samband med gjennomføringa av arrangementet, inkludert handtering av risiko for speleproblem. Dette arrangementet blir halde berre éin gong per år, og det er sett eit tak på kor mange deltakarar det kan vere. Tilgjengelegheita er såleis avgrensa i tid og omfang, noko som i seg sjølv er risikoavgrensande.

Spel på skip

Lotteritilsynet kan gi løyve til lotteriverksemd om bord på norske skip i heilårstrafikk mellom norsk og utanlandsk hamn. Det gjeld berre for skip som går regelmessig, og som har kapasitet til å transportere gods og køyretøy i stort omfang. Spel på skip inneber mellom anna gevinstautomatar, rulett og ulike former for kortspel. Det er spel med moderat til høg risiko for problematisk speleåferd. Det er derfor eit krav at spela blir tilbydde på ein slik måte at dei ikkje gir skadeverknader for spelarane. Det er stilt ei rekkje krav til ansvarlege rammer rundt lotteriverksemda, mellom anna i form av grenser for innskot og gevinstar, informasjon til spelarane og krav om at reiarlaga må opne for at spelarane kan stengje seg sjølve ute frå spel. Spela har 18-års aldersgrense og blir berre tilbydde i eigne lokale om bord, noko som gjer det lettare å kontrollere aldersgrensa.



Figur 11.2 Poker-NM blei arrangert for første gong i 2015

Foto: Katarina Löfgren/Maskot/NTB Scanpix.

11.5.2 Departementet si vurdering

Mange ansvarlegheitstiltak er avhengige av at det blir innført obligatorisk spelarregistrering. Det gjeld til dømes utestenging frå spel og tapsgrenser. I det følgjande drøftar departementet registrert spel for dei nye landslotterier. For bingo og dei andre private lotterier kan ikkje departementet sjå at det i dag eksisterer risiko- eller problemspel i eit omfang som forsvarer dei høge kostnadene det inneber for bransjen i form av endring eller utskifting av utstyr og behov for auka bemanning. Departementet har derfor komme til at ein ikkje bør innføre obligatorisk spelarregistrering for desse lotterier.

Omgrepet *private lotteri* rommar alt frå små basarar på det lokale bedehuset til landslotterier som omset for mange millionar kroner i året. Departementet vil derfor i det følgjande diskutere behovet for nye ansvarlegheitsverktøy for ulike private lotteri separat. Ansvarlegheitstiltak for bingo blir drøfta i kapittel 16.

Basarar, smålotteri og landslotteri

For smålotteri, basarar og tradisjonelle landslotteri er det ikkje registrert risiko- eller problemspel. Det har heller ikkje vore noka teknologisk utvikling for desse lotteria som tilseier at det er behov for endringar i regelverket. Det er derfor eit avgrensa behov for ansvarlegheitstiltak utover dei rammene regelverket gir for gevinststorleikar, omsetning, distribusjonsform mv. Å innføre omfattande ansvarlegheitstiltak for desse lotteria vil truleg vere dyrt og ha svært liten effekt. Departementet tilrår derfor ikkje dette.

For dei nye landslotteria med ei omsetning på opp til 300 millionar kroner er det eit vilkår for å få løyve at dei ikkje er venta å medfører problem i form av speleavhengigheit. Det avgrensar for det første kva typar spel som kan få løyve, og for det andre utforminga av spela og spelereglane. Det er òg gitt ytterlegare avgrensingar ved at det ikkje er tillate med lotteri med interaktive trekkingar. Samtidig er dette lotteri med langt høgare omsetning enn tidlegare og tilgang til elektronisk distribusjon. Derfor kan det oppstå behov for mellom anna registrert spel for enkelte av desse lotteria. Departementet meiner likevel at det vil vere mest formålstenleg å vente på ei vurdering av korleis dei nye lotteria fungerer, før ein tek stilling til om det skal innførast ytterlegare ansvarlegheitstiltak. Departementet vil be Lotteritilsynet om å evaluere desse lotteria etter at dei har vore i drift ei stund.

Dersom ei slik evaluering viser at desse spela utgjer ein risiko for problematisk speleåtferd, vil regelverket bli revidert. Mellom anna kan «Nei takk»-lista bli fastsett som myndigheitskrav for private lotteri òg, som omtala i kapittel 10.3.5. Det er òg verdt å understreke at regelverket opnar for at Lotteritilsynet kan tilbakekalle eller endre vilkåra for eit løyve før fristen går ut, dersom lotteriet viser seg å vere skadeleg for samfunn eller helse.

Poker-NM

Poker-NM blei arrangert for første gong i 2015 og er dermed eit relativt nytt fenomen. Det har så langt ikkje vore rapportert om problemspel i samband med arrangementet. Arrangementet er regulert av eit detaljert og omfattande regelverk som har som mål å sikre at det blir halde innanfor sosialt ansvarlege rammer. Lotteritilsynet har løpande dialog med arrangøren og fører tilsyn med dei ulike arrangementa for å sikre at regelverket blir halde. Poker-NM har òg registrert spel, noko som styrkjer effekten av dei ulike an-

svarlegheitsrammene for arrangementet. Departementet ser ingen grunn til å gjere endringar i regelverket for poker-NM på noverande tidspunkt.

Spel på skip

Ansvarlegheitskrava for spel på skip er nyleg blitt skjerpa ved at det er innført ein regel om frivillig utestenging. Reiarlaget skal i samsvar med føresegna tilby spelarane høve til frivillig utestenging frå spelelokala til reiarlaget med direkte verknad. Det må gjerast i skriftleg avtale, og utestenginga kan ikkje opphevast før etter 100 dagar.

Vidare skal det i spelelokalet liggje framme papirbrosjyrar med lett tilgjengeleg og eksemplifisert informasjon om sjansane for å vinne, innskotsgrenser og storleiken på dei ulike gevinstane.

Desse krava gjeld frå 1. januar 2016.

Tal frå Hjelpelinja og befolkningsundersøkingane tyder ikkje på at det er behov for nye ansvarlegheitstiltak for denne delen av marknaden.

11.6 Ansvarlegheitsmål for Norsk Tipping

11.6.1 Innleiing

Departementet har i 2015 prøvd å måle ansvarlegheit på ein meir konkret måte. For det første skal Norsk Tipping i ein prøveperiode på to år måle og rapportere på forholdstal for prosentdelen problem- og risikospelarar hos spela til Norsk Tipping sett i forhold til samanliknbare uregulerte spel. Norsk Tipping skal òg måle og rapportere på korleis kundemassen totalt sett beveger seg mellom dei ulike risikokategoriane som selskapet sorterer spelarane sine i. Departementet har bestilt årlege rapportar frå Norsk Tipping på desse måleparametrane. Rapportane skal liggje føre innan 15. mars og 1. juni kvart år.

Lotteritilsynet gjennomfører ulike tilsyn retta mot Norsk Tipping kvart år. I tillegg blei det i 2014 etablert ein prosedyre der Lotteritilsynet år-

Boks 11.4 Departementet sin konklusjon om ansvarlegheitstiltak for private lotteri

Det er ikkje behov for nye krav til ansvarlegheit for den private lotterimarknaden per i dag.

leg utarbeider ein rapport om Norsk Tipping sitt arbeid med speleansvarlegheit. Formålet med ordninga var å gjere arbeidet med ansvarlegheit i forvaltinga av norsk pengespelpolitikk meir systematisk og synlegare. Tilsynsrapporten blir behandla av generalforsamlinga og referert i budsjettproposisjonen til Kulturdepartementet.

Nedanfor vil vi vurdere korleis ein best kan måle om Norsk Tipping oppfyller dei sektorpolitiske måla for selskapet, mellom anna om det er ønskeleg å innføre konkrete ansvarlegheitsmål for Norsk Tipping.

11.6.2 Playscan-indeks

Playscan er eit verktøy som analyserer spelardata og identifiserer teikn på uheldig spelåtferd. Døme på slike teikn er at spelaren bruker meir tid eller pengar enn før. Playscan grovsorterer spelarar etter ein modell som viser kva for ei risikogruppe dei ligg i. Grønt trafikkllys vil seie at ein spelar har eit stabilt spelemønster. Gult trafikkllys vil seie at det er ein viss risiko ved spelinga. Raudt trafikkllys er eit varsel signal om at spelaren risikerer å utvikle eller alt har problem med spel.

Playscan kan brukast på individnivå for at spelarane i større grad skal forstå speleaktiviteten sin. Dersom speleåtferda endrar seg slik at ho gir auka risiko for problem, varslar Playscan spelarane om dette. Norsk Tipping bruker òg Playscan som eit verktøy for å sjå på korleis ulike spel påverkar speleåtferda i eit større bilete, og korleis spelemønsteret til ulike delar av spelardemografien utviklar seg. Det er på denne bakgrunn rapporten blir utarbeidd.

Det går fram av Playscan-rapporten for 2015 at spelarmassen bevegar seg i positiv retning heile året sett under eitt. Det vil seie at fleire spelarar har gått frå raudt til gult lys eller frå gult til grønt lys, enn motsett. Selskapet vurderer at Playscan-indeksen har hatt relativt moderate utslag dei fleste månadene.

11.6.3 Forholdstal for prosentdelen problem- og risikospelarar hos Norsk Tipping og samanliknbare uregulerte spel

Befolkningsundersøkingane som blir gjennomførte med jamne mellomrom, måler mellom anna prosentdelen av problemspelarar og spelarar med moderat risiko for å utvikle problem ved dei forskjellige pengespela som norske spelarar har tilbod om. Det gjer det mogleg å samanlikne spela til Norsk Tipping med liknande spel som uregu-

lerde og andre aktørar tilbyr, gjennom å sjå på forholdstala. Forholdstala reknar vi ut slik:

Forholdstal prosentdel =

$$\frac{\text{Prosentdel problem og risikospelarar hos Norsk Tipping}}{\text{Prosentdel problem og risikospelarar hos uregulerte aktørar}}$$

Dersom dette talet er < 1 , vil det seie at prosentdelen problem- og risikospelarar er lågare hos Norsk Tipping enn hos andre aktørar, noko som igjen kan indikere at Norsk Tipping har ei meir ansvarleg spelverksemd.

Ved å setje inn tal frå befolkningsundersøkinga frå 2015 har Norsk Tipping komme fram til følgjande forholdstal:

FA1 Kasino Internett =

$$\frac{\text{KongKasino hos Norsk Tipping}}{\text{Kasino Internett, ikkje Norsk Tipping}} = \frac{38,5\%}{46,7\%} = 0,82$$

FA2 Odds og liveodds =

$$\frac{\text{Odds og liveodds hos Norsk Tipping}}{\text{Odds og liveodds, ikkje Norsk Tipping}} = \frac{15,7\%}{23,4\%} = 0,67$$

FA3 Bingo Internett =

$$\frac{\text{Bingoria hos Norsk Tipping}}{\text{Bingo Internett, ikkje Norsk Tipping}} = \frac{58,1\%}{56,5\%} = 1,03$$

Forholdstala for kasino på Internett og Odds og Liveodds er < 1 , noko som indikerer at Norsk Tipping sine spel på desse områda er meir ansvarlege enn samanliknbare spel som andre aktørar tilbyr. For bingo på Internett viser tala at prosentdelen problem- og risikospelarar er forholdsvis lik hos Norsk Tipping og andre aktørar i marknaden.

Denne typen analysar gir ein indikasjon på speleåtferda til kundane til Norsk Tipping samanlikna med dei som spelar hos uregulerte aktørar, og kan såleis til ein viss grad brukast som eit verktøy for å kontrollere måloppnåing for Norsk Tipping.

11.6.4 Departementet si vurdering

11.6.4.1 Playscan-indeks

Norsk Tipping har brukt verktøyet Playscan for å overvake speleåtferd i fleire år. Erfaringar frå tidlegare år viser at større arrangement som OL, fotball-VM og ski-VM kan gi store utslag på indeksen. Det kjem av at mange som elles har eit lågt eller moderat forbruk, spelar for store summer i kortare periodar fordi dei følgjer ei spesiell sportsending. Desse spelarane vil dermed kunne gå frå

å vere grøne til å bli gule eller raude spelarar, eller frå å vere gule til å bli raude spelarar.

Sidan dette kan gjelde eit relativt stort omfang av spelarane til selskapet, vil det resultere i at spelarmassen samla sett for det gitte året har ei negativ rørsle. Samtidig kan ein ikkje konkludere med at kategoriseringa som raude eller gule spelarar gir uttrykk for reell risiko- eller problemspeling. Dersom ein set seg konkrete mål, til dømes i form av at Playscan-indeksen alltid skal vere positiv, vil ein dermed kunne bli ramma av effektar som dette utan at det seier noko om den reelle bakanforliggjande sosialpolitiske måloppnåinga.

Vidare vil det kunne vere nødvendig for Norsk Tipping å tilby spel med høg risiko for å vere attraktive nok til å oppnå den tiltenkte kanaliseringseffekten, om enn innanfor så ansvarlege ramar som mogleg. Ei innføring av slike spel kan òg føre til at delar av spelarmassen beveger seg i negativ retning på Playscan-indeksen. Det kan i eit vidare perspektiv vere eit uttrykk for ei positiv utvikling ettersom desse spelarane kan vere kanaliserte inn frå uregulerte aktørar og elles ville ha halde fram med å spele hos selskap som ikkje er omfatta av norske ansvarlegheitskrav. Ved å kanalisere spelarane til Norsk Tipping oppnår ein at dei blir omfatta av dei norske ansvarlegheitstiltaka, og at dei slik får betre vern mot uheldig spel-åtferd. Dermed når selskapet det overordna målet, men dersom ein berre måler ansvarlegheit ut frå eit måltal, vil måloppnåinga for dette målekriteriet bli svekt.

Desse to poenga illustrerer at det kan vere svært vanskeleg å setje konkrete måltal som effektivt måler ansvarlegheit for Norsk Tipping. Det vil vere ein risiko for at ein reelt sett måler symptom og ikkje den reelle bakanforliggjande måloppnåinga, noko som vil svekkje nytten av målingane. Slike mål kan òg gi selskapet insentiv til å innrette speltilbodet sitt på ein måte som styrkjer måloppnåinga for dei konkrete måla, men svekkjer den overordna måloppnåinga.

Departementet meiner at Playscan-indeksen er eit nyttig verktøy for å måle trendar i speleåtferda. I lys av dei utfordringane som er skisserte ovanfor, verkar det likevel lite formålstenleg å innføre konkrete måltal for Playscan-indeksen. Ein årleg rapport med ei påfølgjande kvalitativ vurdering av tala verkar som den mest formålstenlege måten å bruke Playscan til å måle måloppnåinga til Norsk Tipping på.

11.6.4.2 Forholdstal for prosentdel problemspelarar hos Norsk Tipping og samanliknbare uregulerte spel

Akkurat som med Playscan-indeksen kan forholdstal for prosentdelen problemspelarar hos Norsk Tipping og samanliknbare uregulerte spel gi verdifull informasjon om effekten av ansvarlegheitsprofilen til Norsk Tipping.

Ei svak side ved forholdstalsmåling er at det ikkje seier noko om bevegelsen av spelarar frå uregulerte til regulerte speltilbydarar eller om utviklinga av prosentdelen risiko- og problemspelarar over tid. Eit forholdstal > 1 på eit gitt tidspunkt kan gi inntrykk av at Norsk Tipping er mindre ansvarlege enn andre aktørar, mens det i realiteten kan komme av at ein har klart å kanalisere spelarar frå uregulerte aktørar til spela til Norsk Tipping. Tilsvarende vil eit forholdstal < 1 ikkje nødvendigvis gi uttrykk for god måloppnåing, men kan rett og slett indikere at Norsk Tipping ikkje har klart å tiltrekkje seg spelarar.

Ei anna svak side ved slike forholdstal er den låge svarprosenten og det låge talet på svar i befolkningsundersøkinga absolutt sett. Særleg for enkelte speltypar medfører dette at det er stor uvisse knytt til tala. Generelt er det til dømes få personar som spelar Bingoria eller annan bingo på Internett (mindre enn 1 prosent av spelarane). I befolkningsundersøkinga var det totalt 43 personar som svarte at dei hadde spelt Bingoria eller bingo på Internett gjennom uregulerte aktørar. Det at utvalet er så lite, medfører at tala som gjeld bingo på Internett, er usikre.

Departementet meiner at det er nyttig å måle forholdstal for prosentdelen av risiko- og problemspelarar, men på same måte som for Playscan-

Boks 11.5 Departementet sin konklusjon om ansvarlegheitsmål for Norsk Tipping

Det skal framleis vere eit fast element i Kulturdepartementet si eigarstyring av Norsk Tipping å følgje opp måloppnåinga til selskapet med tanke på ansvarlegheit.

Departementet si oppfølging av selskapet skal vere basert på både kvalitative og kvantitative vurderingar av den årlege rapporteringa til selskapet og tilsynsrapportar frå Lotteritilsynet.

indeksen er det avgjerande for å skape eit fullstendig bilde at tala følgjast av ei kvalitativ vurdering.

Departementet meiner at dei fortløpande tilsyna frå Lotteritilsynet og den årlege rapporte-

ringa og selskapet si eiga ansvarlegheitsrapportering gir eit godt grunnlag for å vurdere den sektorpolitiske måloppnåinga for Norsk Tipping.

12 Sosiale nettverksspel og andre spel i ei juridisk gråsone mot pengespel

12.1 Sosiale nettverksspel

12.1.1 Kva kjenneteiknar sosiale nettverksspel?

Sosiale nettverksspel er spel på sosiale plattformer. Spela er ofte heilt gratis, men det kan vere mogleg å gjere kjøp i spelet. Enkelte av spela har pengepremiar og kan derfor falle inn under verkeområdet for lotteri- og pengespellovgivinga. I dette kapitlet vil departementet beskrive sosiale nettverksspel og drøfte moglege implikasjonar av desse for pengespelreguleringa.

Sosiale nettverksspel har utvikla seg parallelt med utviklinga av Internett og sosiale nettverk. Omgrepet *social gaming* er internasjonalt, men har varierende innhald alt etter kven som bruker det. Det finst ikkje nokon generelt akseptert definisjon av dei spela som er omtalte her.

Sosiale nettverksspel vil vanlegvis omfatte spel på nett som krev, eller legg til rette for, sosial interaksjon mellom spelarane. Relevante spel i denne samanhengen er spel som er integrerte i eit sosialt medium eller inneheld funksjonar for deling i sosiale medium/nettverk («likes», chat, premiar, kjøp og sal av virtuelle gode som til dømes gull, myntar og diamantar). Det kan òg vere videospel der fleire spelar saman i den same fiktive spelverda, som til dømes i rollespelet *World of Warcraft*, der spelaren har rolla til ein fiktiv karakter i spelet.

Eit spel fell inn under det gjeldande lotteri- og pengespelregelverket i Noreg dersom spelaren kan vinne ein premie av økonomisk verdi, dersom det kostar pengar å delta i spelet, og dersom spelet har eit heilt eller delvis tilfeldig utfall.¹ Det vil seie at sosiale nettverksspel kan falle inn under norsk lotteri- og pengespelregulering. Yngre spelarar føretrekkjer spel som er sosiale og interaktive, som kan tilby meir enn berre ei speloppleving og som kan gi både identitet og samhald.² Spela er ofte gratis å laste ned, men mange bruker

likevel pengar på sosiale spel i form av digitale produkt som blir omsette i eller utanfor spelet. Det kan vere uklart om slike spel fell inn under den gjeldande pengespelreguleringa.

Dei siste åra har det skjedd ei utvikling der grensene mellom sosiale nettverksspel og pengespel er blitt mindre tydelege. Det kjem mellom anna av at sosiale nettverksspel har inkludert element som innsats og gevinst. Det finst òg døme på det motsette, nemleg at pengespeltildarar tek inn element frå sosiale nettverksspel i dei etablerte spela.

I seinare tid har TV-bransjen òg bevegde seg inn på sosiale nettverksspel. TVNorge lanserer programkonseptet «Lost in Time» våren 2017. Konseptet er at deltakarane i TV-programmet blir plasserte i ei virtuell verd der dei spelar ulike minispel og konkurrerer om premiar. Samtidig kan sjåarane delta i det same spelet gjennom mobiltelefonen og konkurrere mot kvarandre og deltakarane i programmet. Det skal vere gratis å delta i mobilspelet, men TVNorge har uttalt at dei gjerne vil ha ein del av inntektsstraumen til spelbransjen, og har opna for ulike former for mikrobetalning i mobilspelet på sikt. Dette kan til dømes vere betaling for ulike fordelar og utstyr til spelet. Spelarane kan òg konkurrere om produktplasserte premiar. Detaljane i spelkonseptet og teknologien er ikkje klar, og det er derfor vanskelig å føresjå korleis dette og liknande konsept vil utvikle seg. Eksempelet illustrerer likevel at sosiale nettverksspel kan bli meir utbredt i framtida, og at grensa mellom pengespelbransjen og underholdningsbransjen kan bli mindre tydeleg.

Det er usikkert i kva grad marknaden for sosiale nettverksspel påverkar den norske pengespelmarknaden. Omsetninga for norske pengespel har vore relativt stabil dei siste åra, og Lotteritilsynet opplyser at dei foreløpig ikkje har indikasjonar på at sosiale nettverksspel har påverka pengespelomsetninga i Noreg.

¹ Lotterilova § 1, 1a

² Mark McGuinness, «eSports Betting Futurologist for Mainstream Marketing & Communications Ltd», under IAGR webseminar

12.1.2 Sosiale nettverksspel som rekrutteringskanal

Ungdomsundersøkingane om pengespel og dataspel i Noreg i 2010 og 2013 viser at nettspeloperatørar som tilbyr spel med både verkelege pengar og leikepengar, kan fungere som rekrutteringskanalar for meir tradisjonelle pengespel.³ Undersøkingane viser til at mange av pengespeltilbydarane tilbyr pengespela i ein demoversjon der spelaren kan spele med leikepengar. På denne måten kan ein lære spelet utan å risikere å tape pengar.

I dei norske ungdomsundersøkingane seier forskarane at det er rimeleg å tru at spel med leikepengar skaper ein illusjon om gode vinnarsjansar og eigne ferdigheiter i spelet. Vi kjenner ikkje til at bransjen bevisst rekrutterer spelarar til pengespel ved bruk av sosiale nettverksspel eller demospel med leikepengar, men det er sannsynleg at formålet med å tilby demoversjonen som gratisspel er å rekruttere dei som speler gratisspel, over til spel med ekte pengar.

Denne rekrutteringa kan særleg vere ei utfordring dersom ho er retta mot barn og unge eller mot personar med problematisk speleåtfærd. Desse gruppene har særleg vern mot marknadsføring av regulerte pengespel i Noreg. Elles må ein, for å prøve gratisversjonar av spela til Norsk Tipping, vere registrert som spelar hos Norsk Tipping og vere over 18 år.

12.1.3 Uklare økonomiske mekanismar

Som nemnt er eit av definisjonskriteria for eit pengespel i norsk lovgiving at det kostar pengar å delta. I enkelte tilfelle kan det vere vanskeleg å slå fast om dette kriteriet er oppfylt. Somme spel kan vere gratis å laste ned og bruke, men krev betaling dersom du vil ha ei komplett speloppleving. Slike spel blir gjerne omtalte som gratisspel fordi det ikkje kostar noko å laste ned eller starte spelet. Spelaren blir likevel oppmoda til å gjere kjøp i spelet.

Det kan vere uklart for spelaren kva han eigentleg kjøper, eller kor mykje dette kostar i verkelege pengar. Betalingssummen kan vere oppgitt i norske kroner, men spelaren forstår ikkje alltid heilt kva han kjøper. Andre stader er betalingssummen oppgitt i ukjende verdiar som «myntar», «gull» eller «diamantar», som er ein slags virtuell

³ Nova-rapportane «Uskyldig moro? Pengespill og dataspill blant norske ungdommer» (2010) og «Pengespill og dataspill – endringer over to år blant ungdommer i Norge» (2013)

valuta i spelet. Spesielt kan dette vere vanskeleg å forstå for barn og unge. I mange spel blir det ikkje informert tydeleg om kva spelaren eigentleg får for pengane, kva det han kjøper kan brukast til og i kva grad det aukar sjansen for å nå eit mål eller vinne spelet.

Enkelte sosiale nettverksspel med økonomiske mekanismar ligg i ei gråson for kva som er å rekne som pengespel, til dømes når det blir brukt virtuell valuta i spelet som dei aktuelle spelarane kan bruke i det virtuelle livet.

12.2 E-sport

E-sport står for elektronisk sport (Electronic Sports) og blir brukt som eit samleomgrep på konkurransar, turneringar og andre prestasjonsutøvingar basert på dataspel som Hearthstone, League of Legends og Counter Strike. Internasjonalt har e-sport stått sterkt i Asia, men dei siste åra har interessa for e-sport auka kraftig både i USA og i Europa.⁴ Det blir tilbydd utdanning innanfor e-sport, og gode utøvarar kan tene pengar på e-sport ved å delta i turneringar med pengepremiar.⁵ I dag kan profesjonelle turneringar bli følgde av fleire millionar menneske verda over. E-sportsturneringar blir TV-overførte til fleire land, og mange spelselskap tilbyr i dag spelarane å setje pengar på utfallet. I Asia har det elles vore fleire tilfelle av kampfiksing i samband med e-sport.⁶

I Noreg er interessa for e-sport sterkt aukande. Telenorligaen er den største turneringa i landet. Dei har opplevd ei dobling i talet på påmelde dei siste åra. I første halvår av 2016 hadde Telenorligaen 5400 påmelde innanfor spel som ein reknar med har 60 000–80 000 aktive spelarar i Noreg.⁷ Fleire folkehøgskular tilbyr e-sport som fag.

Pengespel blir som nemnt definert som eit spel der det er snakk om innsats, heilt eller delvis tilfeldig utfall og ein premie. I e-sportsturneringar må spelarane kjøpe billett for å delta. Det kan bli gjort kjøp i spelet. Spelarane konkurrerer om pengepremiar. Spørsmålet er då om utfallet er heilt eller delvis tilfeldig, jf. lotterilova § 1 første ledd a.

Det ligg eit klart ferdigheitselement i e-sport, men om deltaking i e-sport fell inn under lotteri-

⁴ <https://snl.no/e-sport>

⁵ <http://www.aftenposten.no/fakta/innsikt/-Datspill-i-Sor-Korea-er-som-langrenn-i-Noreg-7961936.html>

⁶ <http://www.pressfire.no/esport/PC/10105/e-sport-skandale-12-arrestert-i-sr-korea-for-kampfiksing>

⁷ www.gamer.no

og pengespelregelverket, må vurderast konkret i kvart enkelt tilfelle.

12.3 Skin-gambling

I fleire dataspel får ein tilbod om å kjøpe utstyr til spelet, såkalla skins. Skins er utstyr, pynt og våpen som kan gi spelaren høgare status. Spelarar kan på denne måten bruke tusenvis av kroner i spel som i utgangspunktet er gratis.

Utanfor spela har det i enkelte tilfelle utvikla seg ein marknad for å kjøpe og selje skins. I den enklaste forma avtaler kjøparen og seljaren seg imellom via grupper på Facebook og andre sosiale kanalar.

Det er òg oppretta eigne nettstader der det blir gjennomført lotteri der innskotet er skins med ulik verdi.⁸ Premien er skins som blei nytta som innskot. Alle skins som er vunne, kan overførast til ein sentral konto der dei kan bytast, seljast, givast vekk eller brukast i ulike dataspel. At skins har ein reell økonomisk verdi, kjem òg tydeleg fram på Skinarena.com, der du kan spele jackpot eller rulett med skins som innsats og gevinst.

Spelarar kan òg bruke skins som digital valuta i samband med at dei set pengar på utfallet av e-sportskampar. Ifølgje eSport Betting Report vil den totale omsetninga av skins passere 7 milliardar dollar på verdsbasis i 2016.⁹

12.4 Departementet si vurdering

Det er fleire spel som liknar mykje på pengespel når det gjeld innsats, premiar og problematisk speleåtferd, og der drivkrafta òg kan vere å vinne pengar. Mykje tyder òg på at pengespelselskap til dømes bruker sosiale nettverksspel til testspel og marknadsføring – og dermed som ein rekrutteringskanal til pengespel.

Vi har ei streng regulering av pengespel i Noreg for å verne spelarane. Både problematisk speleåtferd, kontroll med spelselskapa, betalingsløysingar og forbrukarvern er viktige omsyn bak reguleringa av pengespel i dag. Desse omsyna kan vere like relevante for spel som liknar på pengespel, men som ikkje blir regulerte av pengespel-lovgivinga i dag.

Lotteri- og pengespelreguleringa skal verne spelarane og har ulike føresegnar for forskjellige lotteri og pengespel. Slike føresegnar er mellom

anna aldersgrense, grenser for pengebruk, tilsyn og kontroll med spela og føresegnar om utforming av spela. Sjølv om eit sosialt nettverksspel er regulert under lotteri- og pengespelregelverket, vil ikkje det seie at ein kan få løyve til å tilby slike spel slik reglane er i dag. Eit sosialt nettverksspel vil vere ulovleg dersom det fyller vilkåra i lotteri-definisjonen og er retta mot den norske marknaden. Sosiale nettverksspel er lovlege dersom minst eitt av dei kumulative vilkåra – innskot, heilt eller delvis tilfeldig utfall eller gevinst – er fråverande.

Den største forskjellen mellom sosiale nettverksspel og lotteri- og pengespel er at drivkrafta for dei fleste som spelar lotteri- og pengespel, er å satse pengar for å kunne vinne pengar. Den som spelar typiske sosiale nettverksspel, ønskjer som oftast underhaldning, sosialt samspel eller tilhøyrse. Den sistnemnde spelaren kan iblant vere villig til å betale for å utvide eller forbetre spelopplevinga, men motivasjonen for å spele ligg kanskje ikkje i draumen om den store premien.

Om eit sosialt nettverksspel fell inn under dagens lotteri- og pengespelregulering eller ikkje, må vurderast konkret for kvart enkelt spel. Ei anna problemstilling er om det saklege verkeområdet til den nye lotteri- og pengespellova bør utvidast til å omfatte sosiale nettverksspel, slik at spel som i dag fell utanfor, blir fanga opp. Sosiale nettverksspel er ein nyare type spel, og vi veit lite om konsekvensane for den enkelte spelaren. Det er lite forskning på problematisk speleåtferd ved sosiale nettverksspel både i Noreg og internasjonalt.

I ekspertgrupperapporten «Grenselause pengespel» (2014) diskuterte Hamar-utvalet om enkelte typar sosiale nettverksspel bør regulast. Utvalet peikte særleg på spel som er retta mot barn og unge, og som er laga som trening, rekruttering eller testspel til pengespel. Utvalet konkluderte med at det er behov for meir informasjon før dette området eventuelt blir regulert. Dei tilrådde

Boks 12.1 Departementet sin konklusjon om sosiale nettverksspel

Det er for tidleg å ta stilling til om enkelte former for sosiale nettverksspel bør regulast som pengespel.

Departementet vil følgje opp arbeidet til den tverrfaglege gruppa som Lotteritilsynet har etablert, som skal følgje utviklinga av slike spel.

⁸ Til dømes www.skinarena.com

⁹ <http://www.esportsbettingreport.com/sites/skin/>

å setje ned ei tverrfagleg gruppe samansett av Lotteritilsynet, Forbrukarombodet, Medietilsynet og representantar for forskning, bransje og teknologi, som skal ha ansvar for å følgje utviklinga av sosiale nettverksspel.

Departementet har til liks med Hamar-utvalet konkludert med at vi per i dag veit for lite om konsekvensane av sosiale nettverksspel for spelarane til å ta stilling til om slike spel bør falle inn under verkeområdet for lotteri- og pengespellovgivinga.

Det er følgjeleg ikkje grunnlag for å foreslå at enkelte former for sosiale nettverksspel bør regulerast som pengespel. Det er likevel behov for å følgje med på utviklinga i denne marknaden. På denne bakgrunnen har departementet valt å følgje opp tilrådinga frå Hamar-utvalet og bedt Lotteritilsynet setje ned ei tverrfagleg gruppe som skal følgje utviklinga av sosiale nettverksspel.

13 Vern av einerettsmodellen

13.1 Innleiing

Vern av einerettsmodellen handlar i første rekkje om å hindre at uregulerte selskap får tilgang til den norske marknaden. Lovverket inneheld i dag fleire verkemiddel for å stanse dei uregulerte selskapa. Lotteritilsynet har mellom anna myndighet til å krevje at aktørar utan løyve i Noreg stansar verksemda si, og kan følgje dette opp med tvangsmulkt og bøter. I meir alvorlege tilfelle kan brot på lova medføre fengselsstraff òg.

Det er sett i verk ei rekkje tiltak som skal sikre at lovgivinga blir respektert. Likevel er det eit stort omfang av uregulerte selskap som tilbyr og marknadsfører pengespel i Noreg. Utfordringa i dag er at dei uregulerte selskapa i det vesentlege tilbyr pengespela over Internett. Samtidig er selskapa etablerte utanfor Noreg, noko som medfører at norske myndigheiter har svært avgrensa handhevingshøve.

Det er derfor nødvendig med ein gjennomgang av om verkemidla for å beskytte einerettsmodellen i dagens regulering er gode nok, eller om det er behov for å vurdere endringar og eventuelt andre tiltak.

I dette kapittelet gjer vi greie for tiltaka som er sette i verk, og departementet vurderer moglege ytterlegare tiltak for å beskytte einerettsmodellen.

13.2 Betalingsformidlingsforbodet

13.2.1 Bakgrunn

Betalingsformidlingsforbodet blei sett i verk i 2010 for å bidra til å redusere tilbodet av pengespel på Internett frå spelselskap utan norsk løyve. Forbodet er nedfelt i forskrift.¹ I samsvar med dette regelverket er det ikkje lov for bankar og andre finansieringsforetak å formidle betaling av innsats og gevinst i pengespel som ikkje har løyve i Noreg. Lotteritilsynet fører tilsyn med forbodet.

Forbodet blir i hovudsak gjennomført ved at korttransaksjonar (til dømes med Visa og Master-

card) som er merkte med den internasjonale koden for betalingstransaksjonar for pengespel (Merchant Category Code MCC 7995), blir sperra av kortutferdaren (bank/kredittkortutferdar). Lotteritilsynet kan òg gi finansinstitusjonar pålegg om å stanse transaksjonar til bestemte kontonummer.

Lotteritilsynet gjennomførte i 2012 ei evaluering av betalingsformidlingsforbodet. Her konkluderte tilsynet med at tilgangen til pengespel utan norsk løyve er blitt noko vanskeleggjort, men verknaden av betalingsformidlingsforbodet har vore mindre enn det som blei skissert som eit mål i forarbeida til lovendringa.²

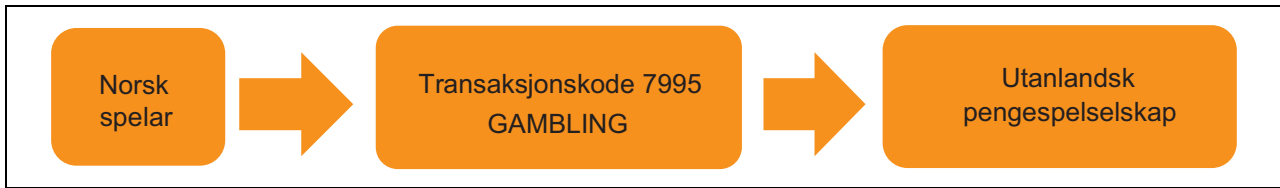
Årsaka er primært at ei rekkje pengespelselskap har gått over til nye tredjepartsløysingar for å gjennomføre betalingar av innskot og gevinst mellom spelarar og spelselskapet. Tredjepartsløysingane blir i all hovudsak integrerte direkte på nettsida til pengespelselskapet, slik at det for den enkelte kunden ser ut som ein «saumlaus» transaksjon.³ Etter at betalingsformidlingsforbodet blei implementert, har dei fleste av dei mest aktive spelselskapa på den norske marknaden implementert tredjepartsløysingar for å omgå forbodet. Enkelte selskap har valt ei litt meir passiv haldning og har ikkje implementert nokon spesifikke betalingsløysingar for den norske marknaden, men aksepterer framleis norske spelarar. Berre nokre få selskap har valt å stengje nordmenn ute frå nettsidene sine.

Figur 13.1 og 13.2 illustrerer korleis transaksjonane blei gjennomførte før, og korleis dei blir gjennomførte etter betalingsformidlingsforbodet.

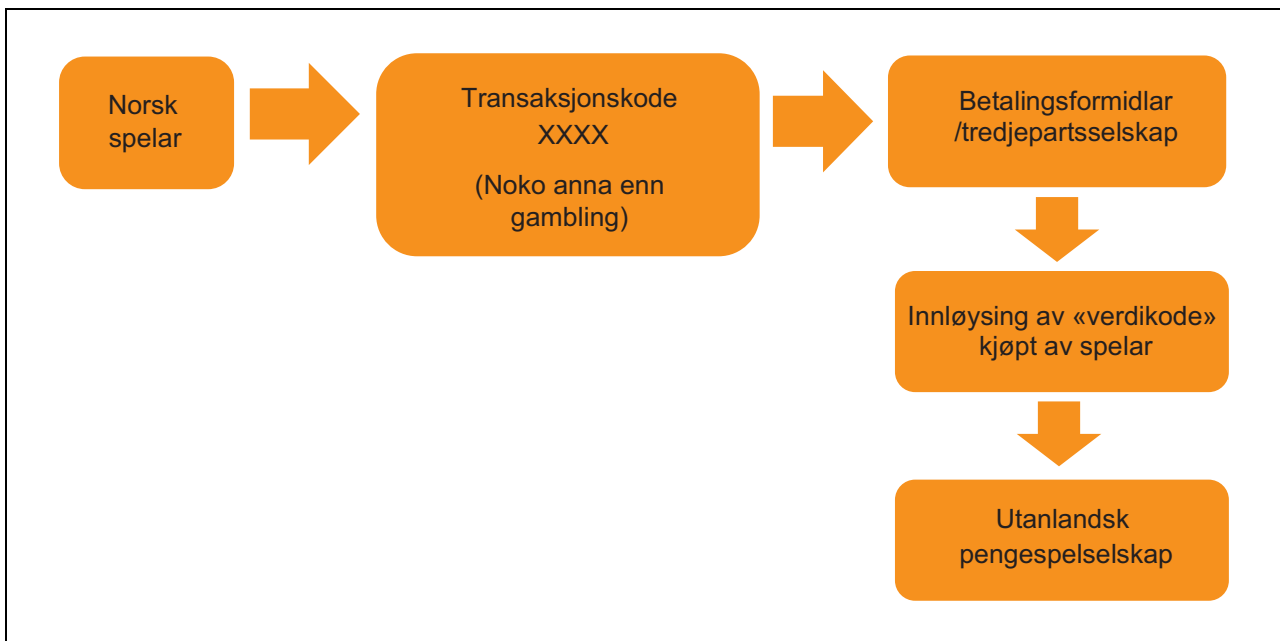
² Evaluering av forskrift om forbud mot betalingsformidling til pengespill utan norsk tillatelse, Lotteritilsynet, 2012

³ Tredjepartsselskapa har litt ulike løysingar for korleis denne prosessen skjer, men den reelle pengestraumen går frå bankkortet til spelaren til betalingsformidlar, som så igjen vidare sender betaling til spelselskapet i form av ein verdikode. På denne måten blir ikkje betalinga definert frå bankkontoen til spelaren som ein transaksjon relatert til pengespel som vil bli sperra av MCC 7995. Spelarane opplever at heile prosessen skjer i bakgrunnen, og at heile betalingstransaksjonen er slik han var før forbodet kom. Felles for alle løysingane er at dei er saumlaust integrerte i nettsida til pengespelselskapet, og at transaksjonen blir gjennomført raskt.

¹ Forskrift 19. februar 2010 nr. 184 om forbud mot betalingsformidling til pengespill utan norsk tillatelse



Figur 13.1 Betalingsformidling av bankkorttransaksjonar før betalingsformidlingsforbodet



Figur 13.2 Betalingsformidling med bankkorttransaksjonar etter betalingsformidlingsforbodet – omgåing via tredjepartsselskap

I 2015 gjennomførte Lotteritilsynet ein kontroll av betalingsformidling for å skaffe meir kunnskap om betalingstransaksjonane til pengespelselskapa, mellom anna gjennom kontakt med utanlandske betalingsformidlarar, testspeling, møte med bankaktørar og innhenting av informasjon frå valutaregisteret. Gjennom denne prosessen identifiserte tilsynet fleire konkrete tredjepartsløysingar som er etablerte for å omgå betalingsformidlingsforbodet. På bakgrunn av dette har tilsynet

- sendt eit informasjonsskriv til bankane med oppmoding om å stanse transaksjonar gjennom konkrete tredjepartsløysingar
- informert kortutferdarar om regelverket og omgåinga som skjer ved bruk av systema deira
- rapportert brot på MCC-kodar til kortutferdaren. Det er ikkje gjort vedtak om pålegg om stans i betalingar, for tilsynet har ikkje heimel for det i gjeldande regelverk.

13.2.2 Departementet si vurdering

Intensjonen med betalingsformidlingsforbodet har vore å redusere tilgangen til utanlandske pengespeltilbod utan norsk løyve. Sjølv om forbodet ikkje har hatt nokon stor effekt, er det eit tiltak som til ein viss grad bidreg til å avgrense tilgangen til utanlandske nettspel utan norsk løyve. Dei fleste norske bankar og finansinstitusjonar har følgd opp forbodet.

Departementet meiner at ein bør vurdere å endre det gjeldande regelverket for å styrkje forbodet, og at regelverket bør effektiviserast gjennom tiltak for å avgrense bruken av tredjepartsløysingar. Det kan gjere at effekten av forbodet vil bli større enn det ein har sett til no.

Moglege tiltak er ei nærmare presisering i lov og forskrift om forbodet mot betalingsformidling av innskott eller gevinst til pengespel. I tillegg å gi Lotteritilsynet heimel for å gi pålegg om å avvise transaksjonar ved bruk av bestemte tredjepartsselskap som blir nytta i samband med beta-

Boks 13.1 Departementet sin konklusjon om betalingsformidlingsforbødet

Departementet vil sende på høyring forslag om regelverksendringar som kan gjere forbødet mot betalingsformidling meir effektivt.

lingstransaksjonar som er relaterte til pengespel. Ein bør òg vurdere å gi bankane høve til sjølve å avvise slike transaksjonar. Forslag om slike tiltak bør sendast på høyring på vanleg måte og vil ikkje innebere større endringar i hovudprinsippa i betalingsformidlingsforbødet, men tiltaka vil kunne styrkje handhevinga og gjennomføringa av forbødet.

13.3 Tiltak for å avgrense TV-reklame frå utlandet

13.3.1 Gjeldande rett om reklame for pengespel

Det er forbode å marknadsføre pengespel eller lotteri som ikkje har løyve i Noreg. Det går fram av lotterilova § 11 og pengespelova § 2 tredje ledd og forskrift om totalisatorspel § 1 tredje ledd. Forbødet gjeld i alle kanalar, inkludert reklame som blir send på TV.⁴

AMT-direktivet⁵ regulerer audiovisuelle medietenester⁶, som òg inkluderer fjernsynssendingar i EØS-området. Sentrale element i direktivet er sendarlandsprinsippet og prinsippet om fri vida-reformidling. Prinsippa inneber at Noreg i utgangspunktet ikkje kan hindre sendingar frå fjernsynskanalar og audiovisuelle bestillingstenester som har etablert seg i eit anna EØS-land med lempelegare reglar, og som retter sendingane sine mot Noreg.⁷ Det er lovgivinga i landet som TV-

⁴ EFTA-domstolen og EU-domstolen har slått fast at EØS-landa har tilgang til å forby marknadsføring av pengespel og lotteri utan løyve når forbødet bidreg til å vareta formåla med einerettsmodellen og elles oppfyller vilkåra for restriktive tiltak.

⁵ Direktiv 2010/13/EU om samordning av visse føresegn om innføring av audiovisuelle medietenester. Direktivet er mellom anna gjennomført i kringkastingslova og kringkastingsforskrifta.

⁶ Audiovisuelle medietenester er samleomgrepet for tenester som blir omfatta av AMT-direktivet. Omgrepet er definert i artikkel 1 nr. 1 bokstav a og omfattar fjernsyn, audiovisuelle bestillingstenester og audiovisuell kommersiell kommunikasjon.

kanalane er etablerte, som regulerer innhaldet i sendingane, inkludert reklameinnsлага. Det gjeld uavhengig av kva land som er mottakarar av TV-sendingane, og uavhengig av om innhaldet er ulovleg etter lovgivinga i mottakarlandet. Kanalane som er etablerte i til dømes Storbritannia, er derfor som hovudregel berre underlagde britisk lovgiving.

AMT-direktivet er eit minimumsdirektiv, og det inneber at Noreg kan ha strengare reglar enn det som følgjer av føresegnene til direktivet, så lenge dei samsvarer med dei alminnelege prinsippa i fellesskapsretten. Likevel er utgangspunktet at tv-sendingar frå land med meir liberal regulering ikkje kan bli stansa i mottakarlandet.

Representantar for dei utanlandske spelselskapa har uttalt i norske medium at TV-reklamen dei sender frå Storbritannia, er i samsvar med reguleringa der, og at han derfor er lovleg i Noreg.⁸

13.3.2 Omfang av TV-reklame for pengespel frå utlandet

Trass i marknadsføringsforbødet i pengespelovgivinga blir det dagleg sendt store mengder TV-reklame for utanlandske pengespel på norske TV-skjermar. Reklamen blir send frå TV-kanalar som er etablerte i andre europeiske land. Den klart største delen av reklamen blir send frå kanalar som er etablerte i Storbritannia.

Heile 96,9 % av reklamekronene frå dei uregulerte spelselskapa blir brukt på medium som sender frå Storbritannia.

Undersøkingar som Nielsen Media Research har gjort for Medietilsynet viser at marknaden for ulovleg pengespelreklame har auka frå 423 millionar kroner i 2014 til 742 millionar kroner i 2016. Det var ein auke på 44 prosent frå 2014 til 2015. Markedet vaks vidare 21,8 prosent i perioden 2015 til 2016. Auken har vore størst frå dei TV-kanalane som sender frå Storbritannia.⁹

Ein ny gjennomgang som Medietilsynet og Lotteritilsynet gjorde våren 2016, viste at rundt 71 prosent av reklamen frå Storbritannia blei send mellom klokka 05.30 om morgonen og klokka 21.00 om kvelden norsk tid. Det er i dette tidsrommet flest barn og unge som ser på TV.

⁷ AMT-direktivet art. 3 nr. 1.

⁸ <https://www.nrk.no/kultur/massiv-okning-i-TV-reklame-for-utenlandske-pengespill-1.12577679>

⁹ <http://www.medietilsynet.no/om/aktuelt-2015/massiv-okning-i-ulovlig-pengespillreklame-som-rettes-mot-Norge-na-tar-medietilsynet-kontakt-med-mediemyndighetene-i-storbritannia-spania-og-nederland/>

Dei uregulerte spelselskapa marknadsfører stort sett odds- og kasinospel. Det er pengespel som blir rekna som høgrisikospel når det gjeld spelproblem. I tillegg til risikoen ved spela er det mykje bruk av gratisspel og bonusar som verke-middel i TV-reklamen. Det er rekna som relativt aggressive verkemiddel, som verken Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto nyttar.¹⁰

I kapittel 3 blei det konstatert at omfanget av spelarar hos dei uregulerte spelselskapa har vore relativt stabilt i dei seinare åra. Den kraftige auken i marknadsføringa frå uregulerte aktørar mellom 2014 og 2016 og det faktum at dei sender TV-reklame døgnet rundt, medfører at fleire barn, unge og andre sårbare personar bli utsett for, og påverka av reklamen. TV-reklamen kan òg medføre ei legitimering av dei utanlandske spelselskapa og bidra til ei oppfatning av at det er lovleg å reklamere for pengespel i Noreg. Rapporten til Hamar-utvalet¹¹ viste at over 60 prosent av nordmenn er usikre på om dei utanlandske nettspelselskapa har lov til å tilby pengespel til nordmenn. Denne utviklinga skaper utfordringar for eine-rettsmodellen

13.3.3 Tiltak for å stanse TV-reklamen frå utlandet

Norske myndigheiter har gjort fleire forsøk på å stanse pengespelreklamen frå utlandet. På 2000-talet blei det teke fleire politiske initiativ overfor myndigheitene i Storbritannia, utan at det medførte at TV-reklamen blei stansa.

Våren 2015 gav departementet Medietilsynet og Lotteritilsynet i oppdrag å kartlegge og dokumentere eventuelle brot på marknadsføringsforbodet i lotterilova og pengespellova i TV-reklame frå fjernsynskanalar i andre EØS-land. Ved påviste lovbrøt skulle Medietilsynet setje i gang den såkalla konsultasjonsprosedyren i kringkastingsforskrifta § 4-5. Prosedyren gir norske myndigheiter høve til å kontakte myndigheitene i sendarlanda om brot på nasjonale reglar i mottakarlandet med sikte på å finne ei felles løysing på problemet.

Kartlegginga av TV-reklamen for pengespel viste at det blei sendt slik reklame frå kringkastarar i Storbritannia, Nederland og Spania. Lotteritilsynet sin gjennomgang av reklameopptak på dei tolv utvalde TV-kanalane avdekte 1457 reklameavbrøt for uregulerte pengespel og lotteri på 24 timar. Alle reklamane var retta mot nordmenn.

På bakgrunn av kartlegginga blei det i september 2015 sendt brev til ansvarlege myndigheiter i Storbritannia, Nederland og Spania med oppmoding om at TV-kanalane skulle respektere det norske marknadsføringsforbodet. I svar frå Storbritannia november 2015 blei det forklart at dei aktuelle TV-selskapa ikkje ville etterkomme førespurnaden frå Noreg om å respektere det norske marknadsføringsforbodet for pengespel. Spanske myndigheiter svarte i desember 2015 at dei hadde sendt oppmodinga til det spansketablerte TV-selskapet, og at selskapet hadde forklart at dei var innstilte på å respektere det norske marknadsføringsforbodet. Det førte til at to TV-kanalar som var etablerte i Spania, stansa TV-reklame for pengespel retta mot nordmenn. Myndigheitene i Nederland svarte i mai 2016 at den nederlandske kringkastaren ikkje ønskte å stanse TV-reklame for pengespel på den eine norskretta kanalen som var etablert i landet.

Konsultasjonsprosedyren i kringkastingsforskrifta byggjer på at landa blir einige ved frivillige løysingar. I dei tilfella der ein ikkje kjem fram til noka felles løysing gjennom konsultasjonar, må ein vurdere andre tiltak.

I oppfølginga av konsultasjonssakene fekk Lotteritilsynet og Medietilsynet våren 2016 i oppgåve av departementet å opprette dialog med britiske myndigheiter om TV-reklamen for pengespel. Formålet med denne dialogen er i første rekkje å få vurdert om pengespelreklamen som blir sendt frå Storbritannia mot Noreg, fell inn under britisk bransjeregulering for pengespelreklame.¹² Bransjereguleringa inneheld reglar som skal verne barn og unge mot å bli eksponert for pengespelreklame på tv, og inneber at det som utgangspunkt ikkje skal bli sendt pengespelreklame mellom kl. 05.30 om morgonen og kl. 21.00 om kvelden. Kartlegginga av pengespelreklame retta mot nordmenn har vist at reklamen blir sendt døgnet rundt, òg i tidsrommet der barn og unge normalt ser på tv.

Derfor tok Lotteritilsynet i mars 2016 kontakt med Gambling Commission¹³ i Storbritannia om TV-reklamen som er retta mot nordmenn. Haus-ten 2016 svarte Gambling Commission at dei har vore i kontakt med dei aktuelle pengespelsels-

¹⁰ «Nei takk»-lista er omtala i kapittel 10.2.4.

¹¹ Grenselause pengespel, 2014

¹² I samsvar med bransjeregulering av marknadsføring av gambling i Storbritannia har dei lisensierte spelselskapa som hovudregel ikkje lov til å marknadsføre pengespel når barn og unge ser på TV. Det blir gjerne kalla vasskiljeprinsippet og inneber at forbodet gjeld mellom klokka 05.30 om morgonen og klokka 21.00 om kvelden. Bransjereguleringa byggjer på frivillig etterleving frå pengespelselskapa.

¹³ Tilsynsmyndigheit for pengespel og lotteri i Storbritannia

kapa. Det britiske tilsynet forklarer at pengespelbransjen hevder at bransjekoden ikkje gjeld når pengespelreklamen blir sendt mot Noreg. Sidan den britiske bransjereguleringa byggjer på frivillig etterleving, har Gambling Commission få eller ingen moglegheit til å påleggje pengespelselskapa å stanse tv-reklamen som er retta mot Noreg.

13.3.4 Departementet si vurdering

TV-reklamen for pengespel frå utlandet medfører store utfordringar for norske myndigheiter i arbeidet med å førebyggje speleproblem og sørgje for offentleg kontroll med pengespeltilbodet i Noreg. Omfanget av TV-reklamen er stort og har auka kraftig berre frå 2014 til 2016. Pengespela det blir reklamert for, er rekna som høgrisikospel, og det blir nytta relativt aggressive marknadsføringsmetodar. TV-reklamen blir send døgnet rundt, og barn og unge blir eksponerte for denne reklamen.

Kartlegginga i forkant av konsultasjonsproseduren har bidrege til å synleggjere omfanget av TV-reklamen som blir send på norske TV-skjermar frå utlandet. Departementet meiner at det er viktig å følgje opp dette arbeidet ved å jobbe for at grenseoverskridande pengespelreklame på TV blir sett på agendaen i kontakten med EU-kommisjonen. AMT-direktivet er for tida under revisjon, og departementet vil derfor òg arbeide for at det blir teke inn eit eksplisitt unntak for pengespelreklame i det reviderte direktivet. I direktivet i dag er det berre sjølve pengespeltenestene som er uttrykkeleg unntatte.

Vidare er det viktig å følgje opp dialogen med tilsynsmyndigheitene i sendarlanda. Det er i første rekkje Medietilsynet og Lotteritilsynet som har ansvaret for denne dialogen. Formålet med denne kontakten vil primært vere å få sendarlanda til å sørgje for at kringkastarar i det minste rettar seg etter regelverk for pengespelreklame i sendarlandet.

EU-domstolen og EFTA-domstolen har eintydig slått fast at Noreg kan forby marknadsføring av pengespel som ein del av den nasjonale pengespelreguleringa. Eit slikt forbod må omfatte TV-reklame dersom det skal ha nokon effekt. Samtidig er det ei vanleg oppfatning at AMT-direktivet òg omfattar pengespelreklame på TV. Dersom ein legg den sistnemnde oppfatninga til grunn, er det ein inkonsistens i EU-retten. På den eine sida følgjer det av rettspraksisen til EU-domstolen at medlemsstatane har rett til å forby pengespelreklame. På den andre sida kan AMT-direktivet tolkast slik at det er tillate med pengespelreklame som er i samsvar med kringkastingsreglane i sen-

Boks 13.2 Departementet sin konklusjon om tiltak for å avgrense TV-reklame frå utlandet

Departementet vil greie ut handlingsrommet for nasjonale tiltak mot pengespelreklame i TV-sendingar frå andre EØS-land, og parallelt arbeide for at det blir teke inn eit eksplisitt unntak for pengespelreklame i AMT-direktivet.

darlandet. Skal eit marknadsføringsforbod ha den tiltenkte effekten, og skal det vere nokon realitet i medlemsstatane sin rett til å fastleggje nasjonal pengespelpolitikk, meiner departementet at det er nærliggjande å tolke EU-retten slik at norske myndigheiter har tilgang til å stanse TV-send pengespelreklame frå utlandet, dersom han er i strid med det norske marknadsføringsforbodet.

Nye tiltak mot pengespelreklame vil kunne få negative økonomiske konsekvensar for dei TV-kanalane som i dag finansierer delar av drifta gjennom å sende slik reklame. Det kan i sin tur få konsekvensar for mediemangfaldet. Samtidig har det blitt hevda at inntekta desse aktørane får ved å sende reklame som er ulovleg etter norsk rett, per i dag utgjør ein konkurransevridande fordel for kringkastarar som ikkje er underlagte norsk jurisdiksjon. Ved å fjerne denne fordelene vil desse kanalane konkurrere på like vilkår som dei kommersielle kanalane som sender frå Noreg.

Departementet vil på denne bakgrunnen greie ut handlingsrommet for nasjonale tiltak mot pengespelreklame i TV-sendingar frå andre EØS-land, og parallelt vurdere om TV-reklame for pengespel fell utanfor bruksområdet til AMT-direktivet. Eit sentralt element i denne samanhengen vil vere å få fram ei fråsegn frå EU-kommisjonen eller ESA om tolkinga av AMT-direktivet.

13.4 Medverknadsansvar

13.4.1 Bakgrunn

Dei siste åra har omfanget av marknadsføring og formidling av utanlandske pengespel i Noreg auka kraftig. Samtidig er nye metodar for å omgå marknadsførings- og formidlingsforbodet blitt tekne i bruk (sjå nærmare omtale i kapittel 3, punkt 3.5).

På bakgrunn av denne utviklinga har departementet sett nærmare på kva aktivitetar som blir ramma av det gjeldande marknadsførings- og for-

midlingsforbødet, og kva aktørar som kan haldast ansvarlege ved brot på forbødet. Det blir vidare vurdert om det er behov for å utvide forbødet til å ramme fleire aktivitetar og ansvarlege enn i dag, og om ei lovfesting av medverknadsansvar vil dekkje eit slikt behov i dei tilfella der det er tale om forvaltingsmessige (sivilrettslege) reaksjonar.

13.4.2 Gjeldande rett

Det er forbode å drive marknadsføring og formidling av lotteri, pengespel og totalisatorspel som ikkje har løyve i Noreg. Det går fram av lotterilova § 11 og pengespellova § 2 tredje ledd og forskrift om totalisatorspel § 1 tredje ledd. Sjølv om dei tre føresegnene har ulik ordlyd, legg ein til grunn at dei blir tolka tilnærma likt.

Marknadsførings- og formidlingsforbødet rammar «all aktivitet som iverksettes for å fremme omsetningen av utenlandske lotteri og pengespill», og som er meint å ha direkte verknad i Noreg.¹⁴ Forbødet rammar ikkje berre direkte marknadsføring og formidling av pengespel, men omfattar òg indirekte formidling som betalingsformidling.

Forbødet mot marknadsføring og formidling av pengespel som ikkje har løyve, må avgrensast mot Grunnlova § 100 sitt vern av yrtingsfridommen. Det inneber at ytringar som er verna av yrtingsfridommen, vil vere tillatne sjølv om dei isolert sett kan fremje omsetninga av pengespel utan løyve i Noreg. Vi legg likevel til at kommersielle ytringar om pengespel har lågare grunnlovsvern enn politiske, religiøse, moralske og kulturelle ytringar.

Ved brot på føresegnene i lotterilova, pengespellova og totalisatorlova kan Lotteritilsynet krevje at den ansvarlege stansar aktiviteten, jf. lotterilova § 14a, pengespellova § 15 og forskrift om totalisatorspel § 5. Den ansvarlege kan òg straffast, jf. lotterilova § 17, pengespellova § 16 og totalisatorlova § 3.

Sjølv om dei tre lovene har ulik ordlyd, blir det lagt til grunn at marknadsførings- og formidlingsforbødet vil ramme alle som «driv» ulovleg marknadsføring og formidling av pengespel. Lovene skil ikkje mellom hovudansvarleg og medansvarleg, og det blir derfor lagt til grunn at det opnar for å reagere mot fleire enn spelselskapet. Dersom fleire kan haldast ansvarlege for den ulovlege aktiviteten, gir det Lotteritilsynet høve til å velje kva aktør ein vil reagere mot. Det vil som

regel vere den aktøren som står nærmast til å ta ansvar for den konkrete aktiviteten som inneber brot på lova.

13.4.3 Kva aktivitetar er omfatta av marknadsførings- og formidlingsforbødet?

Ein må vurdere konkret i kvart enkelt tilfelle om ein aktivitet er å rekne som marknadsføring og formidling av pengespel eller ikkje. I vurderinga blir det lagt vekt på kven som er avsendaren av informasjonen, kven som tek initiativ til å gi informasjonen, innhaldet i og utforminga av informasjonen og korleis informasjonen er presentert og formidla. I tillegg vil det vere relevant å sjå på korleis publikum oppfattar aktiviteten. Dersom publikum oppfattar aktiviteten som ein invitasjon til å spele, vil aktiviteten som hovudregel bli vurdert som marknadsføring og formidling av pengespel.

13.4.4 Departementet si vurdering

Dei utanlandske spelselskapa samarbeider med ei rekkje norske aktørar, til dømes PR-byrå og kjendisar. Norske selskap og privatpersonar som mot vederlag hjelper dei utanlandske selskapa til å marknadsføre og formidle uregulerte pengespel, medverkar til å undergrave omsyna som den norske pengespelreguleringa søkjer å vareta. Departementet meiner at det er viktig at lotteri- og pengespellovgevinga gir tilgang til å reagere mot alle aktørar som bidreg til å tilby eller marknadsføre pengespel som ikkje har løyve i Noreg.

Det gjeldande regelverket rammar vidt og vil normalt omfatte alle personar og støttehandlingar. Dermed er det svært mange som blir omfatta av forbødet. Dei fleste som har ei direkte rolle i marknadsføringa, og som mot vederlag marknadsfører eller bidreg til marknadsføring, vil vere omfatta av forbødet.

På den andre sida er det slik at alle har yrtingsfridom. Det inneber at både privatpersonar og representantar for dei utanlandske selskapa skal kunne ytre seg om pengespel og lotteri. Men grensa for lovlege ytringar kan likevel vere broten når ytringane inneber marknadsføring eller formidling av pengespel for å fremje omsetninga til dei utanlandske spelselskapa i Noreg.

Departementet meiner at regelverket i dag er godt nok til å reagere mot personar og selskap som direkte eller indirekte er ansvarlege for å halde og marknadsføre lotteri og pengespel i strid med marknadsføringsforbødet.

¹⁴ Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) «Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgevingen» side 45.

Boks 13.3 Departementet sin konklusjon om medverknadsansvar

Dagens regelverk knytt til marknadsføringsforbudet dekker òg medverknadsansvar i tilstrekkeleg grad.

Lotteritilsynet fører tilsyn med korleis regelverket blir etterlevd, og vurderer om det faktiske og rettslege grunnlaget tilseier at marknadsføringsforbudet er brote. I ein del tilfelle er det klare brot som raskt kan stansast gjennom pålegg frå tilsynet. I andre saker er det uklart om grensa for ulovleg marknadsføring er broten. Døme er PR-selskap, kjendisar eller andre som hjelper dei uregulerte selskapa i marknadsføringa i Noreg. I desse tilfella må Lotteritilsynet avvege mellom yringsfridommen på denne eine sida og omsynet til å stanse ulovleg marknadsføring på den andre.

Slik departementet vurderer det, er det i alle tilfelle nødvendig å sørgje for god informasjon om regelverket. Når alminneleg handheving ikkje kan gjennomførast, bør ein vurdere om ein kan oppnå at regelverket blir etterlevd gjennom frivillige løysingar. Eit døme er sakene mot YouTube i 2013 og Facebook i 2014, der Lotteritilsynet gjennom dialog med aktørane klarte å få dei til å fjerne reklame for pengespel.

13.5 DNS-varsling og andre tiltak mot ulovleg innhald på Internett

13.5.1 Bakgrunn

Sidan tidleg på 2000-talet har marknaden for pengespel på Internett hatt ein jamn vekst. Ifølgje estimat frå Lotteritilsynet tapte nordmenn mellom 1,3 og 1,6 milliardar hos uregulerte pengespelselskap i 2015, jf. omtalen i kapittel 3 ovanfor.

Felles for selskapa som tilbyr pengespel utan norsk løyve, er at dei er etablerte i utlandet. Norske myndigheiter har derfor liten sjanse til å handheve pengespellovgivinga mot desse selskapa og har i dag ingen effektive verkemiddel for å stanse dei uregulerte aktørane som tilbyr pengespel og lotteri til nordmenn på Internett.

På denne bakgrunnen har departementet vurdert behovet for å innføre tekniske tiltak for å avgrense tilbodet av uregulerte pengespel og lotteri på Internett, og å gi informasjon om uregulerte pengespel på Internett.

Nedanfor vil departementet gjere greie for ulike tekniske løysingar for å avgrense tilbodet av uregulert pengespel på Internett og kor vanlege slike tiltak er i Noreg og andre europeiske land. Departementet vil òg vurdere kva tiltak som kan vere aktuelle for å hindre eller avgrense tilbodet av uregulerte pengespel og lotteri på Internett.

13.5.2 Ulike tekniske løysingar for å hindre ulovleg innhald på Internett

Dei ulike tekniske løysingane for å avgrense ulovleg nettinnehald som blir vurderte nedanfor kan delast inn i fire kategoriar. Tabell 13.1 illustrerer fordelar og ulemper med dei ulike kategoriane.

Same kva for ein av desse metodane som blir vald, er det truleg relativt enkelt å omgå slike tekniske hindringar. På den andre sida har dei fleste europeiske land ulike tekniske løysingar for å avgrense ulovleg innhald på Internett.

Felles for DNS-blokkering, IP-blokkering og innhaldsblokkering er at brukaren blir *blokkert* frå å gå vidare til den aktuelle nettstaden eller til innhaldet på sida. Tiltaka må reknast som svært inngripande overfor borgarane.

DNS-varsling inneber at når ein prøver å gå inn på ei nettside som tilbyr uregulerte pengespel, kjem ein anten til ei «stopp»-side, eller så kjem det opp eit «pop-up»-vindaug med informasjon om at ein er i ferd med å gå inn på ei nettside som tilbyr pengespel som ikkje er lovlege i Noreg, og som norske myndigheiter ikkje fører tilsyn med. Brukaren kan likevel velje å gå vidare. Ei teknisk løysing som berre inneber varsling, vil vere klart mindre inngripande enn tiltak som medfører blokkering av høvet til å navigere vidare på Internett.

13.5.3 Tekniske tiltak som regulatorisk verkemiddel

Tekniske verkemiddel for å avgrense uregulerte pengespel på Internett er svært vanlege i Europa. Ei oversikt frå Lotteritilsynet viser at 16 EU-land har valt å blokkere uregulerte pengespelsider, og ytterlegare sju EU-land vurderer å innføre slike tiltak. Teknisk blokkering av uregulerte pengespel på Internett er mest vanleg i land som har lisensregulering av pengespelmarknaden. Slike verkemiddel tener då som vern av dei lisensierte kommersielle spelselskapa.

Tabell 13.2 gir ei oversikt over landregulering av nettblokkering i Europa.

Tabellen viser at mange land har innført eller planlegg å innføre ei eller anna form for nettblok-

kering av gamblingsider. Dei tekniske løysingane som er nytta, er ulike i landa, men den vanlegaste blokkeringsmetoden er, etter det departementet kjenner til, DNS-blokkering. Felles for fleire av landa er at dei seier at den positive effekten av tiltak som DNS-blokkering er at folk blir merksame på at innhaldet på sida er ulovleg, og at dei då heller vel eit lovleg spelalternativ.

I Noreg er barnepornofilteret til Kripos (CSAADF – Child Sexual Abuse Anti Distribution Filter) døme på DNS-blokkering. Filteret fungerer slik at ein brukar som skriv ei adresse eller klikkar på ei lenkje til sider med ulovleg materiale, blir omdirigert til ein tenar hos nettleverandøren som viser ei «stopp»-side med informasjon om at innhaldet på sidene er ulovleg, og ei lenkje til føresegnene i straffelova. Ei rekkje land nyttar dette filteret, og det er etablert internasjonalt politisamarbeid på feltet. Bruk av filteret byggjer på ein avtale og er dermed frivillig for nettselskapa. Dei fleste store Internett-leverandørane har i dag implementert filteret.

Også innanfor opphavsretten kan tekniske tiltak nyttast som regulatorisk verkemiddel etter norsk rett. Etter endringar av åndsverklova i 2013

blei det innført føresegner om særskilde tiltak ved krenkingar av opphavsrett o.a. på Internett. Regelverket opnar for at domstolen på oppmoding frå rettshavaren skal kunne påleggje Internett-tilbydarar å hindre eller vanskeleggjere tilgang til nettstader der opphavsretten blir krenkt. Eit sentralt formål bak lovendringane var å styrkje handhevingshøva til vern av kommersielle rettar til åndsverk.

13.5.4 Departementet si vurdering

13.5.4.1 DNS-, IP- og innhaldsblokkering

I 2015 fall den første dommen etter dei nye føresegnene i åndsverklova. I dommen frå Oslo tingrett blei teleoperatørane pålagde å blokkere bestemte domene og subdomene som dei ansvarlege for nettstaden «The Pirate Bay» eigde. I etterkant av rettsavgjerda er det gjort målingar av kva effekt DNS-blokkeringa av The Pirate Bay har hatt for bruken av nettstaden i Noreg. Tal som er utarbeidde av MPA Brussel,¹⁵ viser at prosentde-

¹⁵ Motion Picture Association

Tabell 13.1 Tekniske løysingar for å hindre ulovleg innhald på internett

DNS ¹ -varsling (informasjon)	DNS-blokkering	IP-blokkering	Innhaldsblokkering (Deep packet inspection)
Stopp-side eller pop-up-vindauge med informasjon om regelverket. Brukaren blir ikkje blokkert frå å gå vidare.	Blokkerer berre éi nettside, til dømes spelselskapet.com.	Blokkerer tenaren, og dermed alle sider som deler IP-adresse.	Blokkerer for kommunikasjon med oppgitt innhald.
Liten risiko for å ramme materiale som ikkje er meint å skulle omfattast.	Liten risiko for å ramme materiale som ikkje er meint å skulle omfattast.	Lite målretta. Stor risiko for å ramme materiale som ikkje er meint å skulle omfattast.	Teknisk svært krevjande. Stor risiko for å ramme materiale som ikkje er meint å skulle omfattast.
Kan omgåast ved endringar i URL-adressa, til dømes til spelselskapet1.com eller spelselskapet.net.	Kan omgåast ved endringar i URL-adressa, til dømes til spelselskapet1.com eller spelselskapet.net. Brukarar kan omgå ved å endre innstillingane på PC-en.	Relativt lett å omgå, både for spelselskap og brukar.	Svært inngripande.
Relativt lett å implementere.	Relativt lett å implementere.	Arbeidskrevjande å halde ved like.	Ressurskrevjande og kostbart.

¹ Domain Name Service (DNS) er ei Internett-teneste som omset domenenamnet ein brukar skriv inn i nettlesaren, til den IP-adressa som er kopla til domenenamnet.

Tabell 13.2 Landregulering av Internett-blokking av uregulerte pengespelsider¹

Land	Internett-blokking		
	Ja	Under vurdering	Nei
Austerrike		X	
Belgia	X		
Bulgaria	X		
Kroatia		X	
Kypros	X		
Danmark	X		
Estland	X		
Finland		X	
Frankrike	X		
Tyskland			X
Kreta	X		
Ungarn	X		
Island			X
Irland		X	
Italia	X		
Latvia	X		
Liechtenstein			X
Litauen	X		
Luxembourg			X
Malta			X
Nederland		X	
Polen		X	
Portugal	X		
Romania	X		
Slovakia			X
Slovenia	X		
Spania	X		
Sverige		X	
Storbritannia	X		

¹ EU-kommisjonen: «Study on the role of the regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement», 2014. Tabellen er oppdatert 1. desember 2016.

len norske besøk til nettstaden The Pirate Bay fall med 90 prosent frå august 2015 til oktober 2015. Nettstaden gjekk vidare frå å vere den 164. mest besøkte nettstaden i Noreg i august 2015 til å vere den 475. mest besøkte nettstaden i oktober same år.

Erfaringane frå handhevinga av åndsverklova viser at DNS-blokking kan vere eit effektivt verkemiddel for å avgrense brot på opphavsretten på Internett. Innspel frå Lotteritilsynet og erfaringar frå andre land indikerer at slike tiltak òg kan ha verdi som kommunikasjonsverktøy. Departementet vurderer likevel DNS- eller IP-blokking som svært inngripande tiltak, fordi tanken er å hindre besøk på den aktuelle nettsida, og fordi det er ein risiko for å ramme innhald som ikkje er meint å skulle omfattast.

På denne bakgrunnen vil departementet ikkje tilrå DNS-, IP- eller innhaldsblokking som tiltak for å hindre uregulerte pengespelselskap i Noreg.

13.5.4.2 DNS-varsling

Omsynet til å hindre eller avgrense uregulerte aktørar på den norske marknaden, og målsetjinga om å ha offentleg kontroll med pengespeltilbodet for å redusere omfanget av spelproblem, talar sterkt for at det bør setjast i verk effektive tiltak mot ulovlege pengespel på Internett.

DNS-varsling kan avgrense speling hos uregulerte aktørar ved at spelarane blir informerte om at pengespela som blir tilbydde, er ulovlege. Det kan ein oppnå ved hjelp av ei teknisk løysing med eit «pop-up»-vindaug med informasjon om regelverket og det ulovlege innhaldet på sida. Det inneber at den enkelte ikkje blir blokkert frå å gå vidare, men at vedkommande blir informert om at pengespela på den aktuelle nettsida er ulovlege i Noreg, og at norske myndigheiter ikkje fører tilsyn med verksemda på nettsida.

Departementet vurderer det likevel som sannsynleg at DNS-varsling kan fungere som eit effektivt informasjonsverktøy. Tal frå Hamar-rapporten viste at over 60 prosent av nordmenn er usikre på om dei utanlandske nettspelselskapa har lov til å tilby pengespel til nordmenn. Gjennom DNS-varsling vil alle spelarar bli informerte om at dette er spelselskap som tilbyr spela ulovleg i Noreg. Det er sannsynleg at ein del nordmenn lét vere å spele, dersom dei får opp ei side som informerer om at nettsida ikkje har lov til å tilby nettspel til nordmenn. Truleg vil informasjon til spelarane òg ha ein viss effekt for nyrekrutteringa til dei uregulerte spelselskapa, og derfor er det òg sannsynleg

at det kan bidra til å kanalisere til den lovlege marknaden.

Som vist ovanfor har mange europeiske land innført tekniske tiltak på IP- eller DNS-nivå for å hindre eller avgrense ulovlege pengespel på Internett. Fleire land har hevda at slike tiltak primært fungerer som informasjonstiltak.

Eit argument mot DNS-varsling er at det kan opplevast som eit inngripande regulatorisk verkemiddel ettersom det påverkar informasjonsflyten på Internett. Vidare er det sannsynleg at dei utanlandske selskapa raskt vil prøve å omgå slike varslingar gjennom ulike tekniske løysingar.

Departementet har vurdert dei ulike tekniske moglegheitene som finst for å avgrense dei uregulerte pengespelselskapa, og meiner at det er mest aktuelt å greie ut moglegheiten for å påleggje nettleverandørane å varsle personar som er i ferd med å besøkje nettsida til eit utanlandsk spelselskap, om at innhaldet på sida er ulovleg i Noreg. DNS-varsling er det minst inngripande tekniske tiltaket som er tilgjengeleg for å avgrense ulovlege pengespelsider på Internett.

Det er behov for å greie ut både praktiske, administrative og juridiske sider ved dette tiltaket,

Boks 13.4 Departementet sin konklusjon om DNS-varsling

Departementet vil greie ut om det er mogleg å bruke DNS-varsling som informasjonstiltak for å avgrense spel hos uregulerte pengespelselskap på nett. Det er behov for å greie ut praktiske, administrative og juridiske sider ved tiltaket, mellom anna for å sikre at løysinga er enkel å administrere, og at omsynet til personvern blir vareteke.

mellom anna for å sikre at løysinga er enkel å administrere, og at omsynet til personvern blir vareteke. Vidare må utgreiinga ta reie på om ei innføringa av DNS-varsling vil medføre auka kostnader for næringslivet, til dømes norske internettleverandører. Utgreiinga vil skje i samarbeid med ekommyndigheiten som fagansvarleg for domenenavnsystemet i Noreg.

14 Effektiv drift og overskotsfordeling

14.1 Innleiing

Det overordna temaet i dette kapitlet er regulering knytt til generering og fordeling av overskot til samfunnsnyttig og humanitært arbeid, idrett og kultur. Som vi har gjort greie for tidlegare, er generering av overskot til gode formål eit underordna mål i pengespelpolitikken. Krav til og mål om effektiv drift på pengespeleområdet må derfor sjåast i lys av dei sosialpolitiske måla på området. Det set òg visse grenser for korleis ein kan regulere krava til effektiv drift.

For dei private lotteria er overskotsfordelinga regulert i ulike forskrifter. Overskotsmottakarane er dei humanitære og samfunnsnyttige organisasjonane som har dei enkelte lotteriløyna. I Norsk Tipping er det ulike mekanismar som regulerer korleis inntekter og overskot blir fordelte mellom ulike formål. Den meste sentrale mekanismen er den såkalla tippenøkkelen, som overskotet til selskapet blir fordelt etter. Først går 6,4 prosent til helse- og rehabiliteringsformål. Deretter blir resten av overskotet fordelt med 64 prosent til idrettsformål, 18 prosent til kulturformål og 18 prosent til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjonar som ikkje er tilknytte Noregs idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. Overskot frå Belago-terminalane til Norsk Tipping går i hovudsak ikkje inn i tippenøkkelen, men blir fordelt til dei organisasjonane som den aktuelle bingoentreprenøren har avtale med. Gjennom grasrot delen kan spelarane sjølv bestemme kva for eit formål dei ønskjer å støtte, uavhengig av tippenøkkelen. Ein del lag og organisasjonar får òg midlar gjennom sponsoravtalane til Norsk Tipping, og det er òg utanfor det som er regulert av tippenøkkelen. Både grasrotregelverket og Norsk Tipping sin praksis med sponing blir drøfta nærmare i dette kapitlet.

14.2 Krav til effektiv drift for Norsk Tipping

14.2.1 Overordna

Samtidig som det overordna formålet til Norsk Tipping er å sikre at pengespel blir haldne i trygge former under offentleg kontroll, skal det gjennom rasjonell drift leggast til rette for at overskotet frå spela kan gå til samfunnsnyttig eller humanitært arbeid, idrett og kultur. Desse måla er nedfelte i pengespellova § 1 og i Norsk Tipping sine vedtekter § 2, og dei går òg fram av eigarskapsmeldinga.

Innanfor rammene som dei sosialpolitiske omsyna set, er det altså eit krav at ein gjennom å drive selskapet på ein effektiv måte sikrar eit så stort overskot til dei gode formåla som mogleg. I tillegg til krava til effektivitet som følgjer av pengespellova og selskapsvedtektene, følgjer det ytterlegare krav til effektivitet av statens eigarstyringsprinsipp og reglement for økonomistyring i staten. Som eigar skal staten sørgje for at måla med eigarskap i selskapa blir nådde. Styring, oppfølging og kontroll skal tilpassast eigenarten til det enkelte selskapet.

Nedanfor vil departementet drøfte korleis målet om effektiv drift kan tilpassast eigenarten til Norsk Tipping.

14.2.2 Historikk

Kulturdepartementet innførte i 2012 krav om årleg rapportering på effektiv drift frå Norsk Tipping. Rapportane skulle innehalde ei samanstilling av selskapet sine kostnader med netto spelinntekter (spelinnsats minus premiar) og det samla overskotet til gode formål. Frå 2013 blei rapporteringa utvida til også å omfatte utviklinga i sentrale kostnadsparametrar og referansmåling mot samanliknbare utanlandske spelselskap. Det blei samtidig varsla om at departementet med jamne mellomrom ville utføre meir omfattande eksterne gjennomgangar av effektiviteten i selskapet.

Riksrevisjonen har likevel etterlyst klarare mål for effektivitet. I Riksrevisjonens Dokument 3:2 (2014–2015) om Riksrevisjonens kontroll med forvaltninga av statlege selskap blir ei undersøking av drift, økonomistyring og eigaroppfølging av Norsk Tipping AS for 2013 omtalt. Her hadde Riksrevisjonen følgjande hovudfunn:

- Norsk Tipping bidreg til at målet om ansvarleg spel blir nådd.
- Norsk Tipping har ikkje nok informasjon til å følgje opp om selskapet har effektiv drift.
- Kulturdepartementet har ikkje etablert god målstyring av Norsk Tipping.

Riksrevisjonen tilrådde at Kulturdepartementet

- etablerer ei tydeleg målstyring av Norsk Tipping ved å ha klare mål og krav til effektiv drift og følgje opp måloppnåinga på dette området
- sørgjer for at det blir utarbeidd berekningar av kostnader knytte til ansvarleg spel og sektorpolitisk måloppnåing, slik at det blir mogleg å følgje opp om selskapet har effektiv drift eller ikkje. Det kan bidra til at måla om ansvarlegheit og effektiv drift ikkje kjem i konflikt med kvarandre.
- vidareutviklar krava til rapportering på effektiv drift, slik at rapporteringa gir godt nok grunnlag til å vurdere om selskapet har effektiv drift

Kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde følgjande merknader i Innst. 179 S (2014–2015):

«Komiteen merker seg at Riksrevisjonen oppfatter at Norsk Tipping bidrar til at målet om ansvarlig spill nås.

Komiteen finner det lite tilfredsstillende at Norsk Tipping ikke har tilstrekkelig informasjon til å følge opp om selskapet har effektiv drift.

Komiteen merker seg at gjennomførte benchmarkingundersøkelser indikerer at selskapet kan ha et effektiviseringspotensial sammenliknet med tilsvarende selskaper i blant annet Finland og Danmark.

Komiteen finner det problematisk at kulturdepartementet ikke har etablert god målstyring av Norsk Tipping, og deler Riksrevisjonens mening om at klare mål knyttet til effektiv drift ville medført at det ikke var uklarhet om hvorvidt det eksisterer et resultatmål for selskapet.

Komiteen viser ellers til Riksrevisjonens anbefalinger, og slutter seg til disse.»

14.2.3 Kulturdepartementet si oppfølging av effektiviteten til Norsk Tipping

Kulturdepartementet har på bakgrunn av tilrådingane til Riksrevisjonen utarbeidd nye og meir omfattande krav til Norsk Tipping si rapportering på effektiv drift. I samråd med Norsk Tipping er det utarbeidd måleindikatorar for kostnader knytte til ansvarlegheitstiltaka til selskapet. Selskapet skal rapportere på kostnader som kan relaterast direkte til ansvarlegheitstiltak. Tanken er å vurdere om det er mogleg å setje konkrete mål for effektivitet til selskapet.

Per i dag rapporterer Norsk Tipping årleg på mellom anna

- forholdet mellom totale kostnader og netto speleinntekter
- forholdet mellom kostnader for alle produktkategoriar og netto speleinntekter for kvar produktkategori
- utviklinga i sentrale kostnadsparametrar – direkte kostnader knytte til ansvarlegheitstiltak skal synleggjerast særleg
- gjennomførte og planlagde effektiviseringstiltak og berekna effekt av desse

I tillegg skal selskapet samanlikne og rapportere utviklinga i mellom anna inntekter, formålsdel eller tilsvarende og sentrale kostnadsparametrar med nordiske og europeiske spelselskap i den grad slik informasjon er tilgjengeleg, og kommentere avvikande utviklingstrekk.

Dei første rapportane etter at det blei innført utvida krav til rapportering, blei utarbeidd i 2016. Ved generalforsamlinga til Norsk Tipping i 2016 blei den fyrste rapporten behandla. Generalforsamlinga fant at rapporten om effektiv drift viste ei betydeleg vekst i sentrale kostnadsposter over dei siste fem åra, og at dette illustrerte viktigeita av at administrasjonen og styret i selskapet fokuserer på effektivisering. Generalforsamlinga bad om at det blir utarbeidd konkrete effektiviseringsmål for drifta av selskapet som kan bli behandla på generalforsamlinga i 2017.

14.2.4 Departementet si vurdering

Effektiv og rasjonell drift av Norsk Tipping er eit vedtektsfesta mål for selskapet. Det følgjer av eigarskapspolitikken til regjeringa at statseigde selskap skal bli drivne på ein kostnadseffektiv måte. Etter departementet sine interne retningslinjer for eigarstyring har departementet plikt til å følgje opp at Norsk Tipping nyttar ressursar effektiv i tråd med rammer og formål. Ved sida av



Figur 14.1 Overskotet frå Norsk Tipping går mellom anna til å støtte ulike idrettslag

Foto: Vidar Alfarnes.

regelmessig rapportering frå selskapet følgjer departementet opp effektiviteten i styingsmøte mv.

I det følgjande skal det vurderast korleis ein best mogleg kan måle effektivitet for ei bedrift som Norsk Tipping, og om den noverande oppfølginga av effektiviteten til Norsk Tipping er formålstjenleg.

Riksrevisjonen etterlyser klare mål for og krav til effektiv drift. Samtidig påpeiker Riksrevisjonen at kostnadsprosent åleine ikkje er noko godt mål på effektiv drift for Norsk Tipping. Målinga av effektivitet må tilpassast eigenarten til selskapet.

Effektiviteten til selskapet vil alltid vere påverka av det overordna ansvarlegheitsmålet. Skjerpa ansvarlegheitskrav vil ofte vere knytt til både auka kostnader og større inntektstap. Det er heller ikkje nødvendigvis dei mest kostnadseffektive spela som gir størst kanaliseringseffekt og sosialpolitisk måloppnåing på sikt. Samfunnsoppdraget til Norsk Tipping gjennomsyrrar store delar av forretningsdrifta, og ein kan ikkje i alle tilfelle skilje klart mellom ansvarlegheitstiltak og den underliggjande drifta av selskapet.

Vi viser mellom anna til at Norsk Tipping i dei seinare åra har innført fleire spel som er viktige

for å sikre ei effektiv kanalisering av spelarar. For det første vil innføringa av slike spel i seg sjølv vere ein del av samfunnsoppdraget til Norsk Tipping all den tid dei er nødvendige for å kanalisere spelarar frå uregulerte aktørar. Vidare er fleire av desse spela dyre å drifte og svekkjer dermed effektiviteten til selskapet målt etter forholdet mellom ressursbruk og inntening. Det kan likevel ikkje i seg sjølv bli tolka som eit uttrykk for at selskapet driv mindre effektivt.

Innføringa av universelle tapsgrenser er eit anna døme på tiltak som vil medføre lågare inntekter for Norsk Tipping. Departementet reknar likevel dette tiltaket som ein effektiv og nødvendig måte å motverke uheldig speleåtferd på og dermed vareta hovudmålsetjinga til selskapet.

Dersom ein innfører eit regime for måling av effektivitet som ikkje er tilstrekkeleg tilpassa eigenarta til Norsk Tipping, er det ein risiko for at ein gir selskapet eit insentiv til å la vere å innføre kostnadskrevjande, men sosialpolitisk nødvendige spel. Selskapet kan òg bli tilbakehalde med å innføre nye ansvarlegheitstiltak som kan svekkje innteninga. Norsk Tipping sitt mål om å tilby ansvarlege spel og kanalisere spelarar til tilboda sine

er hovudmålet for selskapsverksemda og bør vere startpunktet for ei vurdering av om selskapet blir drive på ønskt måte.

Departementet meiner at den noverande rapporteringsordninga med ei dels kvantitativ, dels kvalitativ rapportering frå selskapet fungerer godt og gir godt nok grunnlag for å vurdere effektiviteten i selskapet. Departementet skal vurdere og følgje opp rapportane.

Departementet legg til grunn at den mest målstenlege måten å følgje opp effektiviteten i selskapet på er å vidareutvikle dagens ordning med årlege rapportar på dei parametrane som er beskrivne ovanfor. Eigarstyringa av Norsk Tipping må bli utvikla dynamisk, og selskapet rapporterer per i dag på følgjande:

- forholdet mellom totale kostnader og netto speleinntekter
- forholdet mellom kostnader for alle produktkategoriar og netto speleinntekter for kvar produktkategori
- utviklinga i sentrale kostnadsparametrar – direkte kostnader knytte til ansvarlegheitstiltak skal synleggjerast særleg
- gjennomførte og planlagde effektiviseringstiltak og berekna effekt av desse
- referansemålingar på dei nemnte parametrane mot samanliknbare nordiske og europeiske spelselskap.

Slik kan departementet følgje med på utviklinga i selskapsdrifta og overvake om selskapet effektivt varetek dei sektorpolitiske måla eller ikkje. Departementet vurderer det slik at dette vil gjere det mogleg for selskapet å oppnå god målstyring. Rapportane bør både bestå av kvantitative målingar og ei kvalitativ vurdering av målingane.

Boks 14.1 Departementet sin konklusjon om krav til effektiv drift for Norsk Tipping

Kulturdepartementet si eigarstyring av Norsk Tipping er tilpassa eigenarta til selskapet.

Departementet har, og skal framleis vidareutvikle målstyringa av Norsk Tipping for å sikre effektiv drift av selskapet. Oppfølginga er basert på både kvalitative og kvantitative vurderingar. På denne måten kan departementet følgje opp i kva grad selskapet har effektiv drift samtidig som målet om ansvarleg spel blir nådd.

Departementet vil halde fram med å vidareutvikle rapporteringskrava og er i dialog med Norsk Tipping om dette. Rapporteringssystemet til Norsk Tipping bør med jamne mellomrom evaluerast av ein ekstern aktør.

14.3 Sponsorverksemda til Norsk Tipping

14.3.1 Bakgrunn

Norsk Tipping har dei siste åra brukt over 100 millionar kroner årleg på sponsoravtalar og samarbeidsavtalar.¹ Meir enn to tredelar av sponsormidlane går til strategiske avtalar med norsk idrett. Dette er avtalar som i hovudsak er direkte relaterte til spela til Norsk Tipping. Ein av dei største sponsoravtalane til Norsk Tipping er med Norsk Fotballforbund. Norsk Tipping har vidare sponsoravtalar med store idrettsforbund som Håndballforbundet, Ishockeyforbundet, Noregs idrettsforbund, NSF Langrenn og NSF Hopp i tillegg til kulturformål som Norsk kulturskole- råd, Palmesus-festivalen, by:Larm og Den Norske Turistforening. Norsk Tipping sponsar òg fleire lokale lag og arrangement.

Per i dag er det berre gitt overordna føringar frå departementet når det gjeld sponsoravtalane til Norsk Tipping. I protokollen frå generalforsamlinga i 2010 sa dåverande statsråd Huitfeldt at

«[j]eg registrer at selskapet har vedtatt nye retningslinjer for selskapets sponsorstrategi. Det er viktig at selskapets bruk av midler til spon- soring er basert på forretningsmessige vurderin- ger og ikke på kjenskap og vennskap».

Departementet har òg gitt generelle retningslinjer for marknadsføring for Norsk Tipping som regulerer innhaldet i og omfanget av marknadsføringa.

Gjennom sponsoravtalane gir Norsk Tipping midlar til ulike formål. Desse midlane blir ikkje fordelte gjennom tippennøkkelen, men gjennom dei enkelte avtalane. Enkelte har reist spørsmålet om Norsk Tipping i større grad bør leggje fordelingspolitiske vurderingar til grunn når dei inngår sponsoravtalar, for å unngå at ein i realiteten får ei vridning av fordelinga til gode formål.²

¹ 137 millionar kroner i 2014, 119 millionar kroner i 2015

² Innstilling 340 S (2009–2010) frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens utvida revisjon av Norsk Tipping AS

Boks 14.2 Departementet sin konklusjon om sponsorverksemda til Norsk Tipping

Norsk Tipping si sponsorverksemd skal vere basert på forretningsmessige vurderingar og sikre så god sosialpolitisk måloppnåing som mogleg.

14.3.2 Departementet si vurdering

Sponsoravtalar er eitt av verktøya Norsk Tipping har for å byggje merkevare og styrkje omdømmet til selskapet, og kan samanliknast med andre former for marknadsføring. Ved å inngå sponsoravtalar kan Norsk Tipping vere synlege på arenaer som selskapet støttar også gjennom fordeling av overskot, og dermed synleggjere verdiane deira og at dei er til stades som ein aktiv samfunnsaktør. Marknadsføring av eit attraktivt speltilbod, også ved å synleggjere selskapet gjennom sponsoravtalar, er ein sentral føresetnad for å kanalisere spelarar inn i tilbodet til Norsk Tipping.

Utgangspunktet til departementet er at det går eit klart rettsleg skilje mellom sponsoravtalar som reelt sett er overskotsdisposisjonar, og sponsoravtalar som har reint forretningsmessige formål. Sponsoravtalar som reelt sett er overskotsdisposisjonar, er ikkje i samsvar med pengespellova § 10, som gir ei uttømmende regulering av overskotsdisposisjonane til selskapet. Departementet meiner derfor at selskapet, innanfor rammene til dei sosialpolitiske måla, bør inngå avtalar om sponing berre av forretningsmessige omsyn. Det vil i størst grad sikre at selskapet når det sosialpolitiske hovudformålet sitt.

Departementet meiner vidare at ein generelt sett bør vere varsam med å detaljstyre sponsorverksemda til selskapet. Utover den generelle føringa frå generalforsamlinga i 2010 blir sponsorverksemda i dag regulert av retningslinjer for marknadsføring, krav til effektiv drift mv. Departementet legg vidare til grunn at ein bør ha ei klar ansvarsfordeling mellom høvesvis departementet som eigar og styret og dagleg leiar. Dersom departementet som eigar legg opp til ei for detaljert styring, kan det medføre at det politiske ansvaret til statsråden blir større enn det selskapsorganiseringa føreset. Det gjeld i særleg grad for Norsk Tipping, som opererer i ein svært hurtig skiftande marknad. Departementet meiner at selskapslei-

inga står nærmast til å gjere dei forretningsmessige vurderingane som er nødvendige for å inngå innbringande sponsoravtalar, og at det på denne bakgrunnen ikkje bør utarbeidast noko særskilt regelverk for sponsorverksemda i Norsk Tipping.

Selskapet må derfor inngå alle avtalar om profilering av selskapet, også sponsoravtalar, med tanke på kva som i størst grad vil sikre ei god sosialpolitisk måloppnåing, og samtidig halde seg innanfor retningslinjene for marknadsføring av Norsk Tipping. Selskapet bør gjennom internkontrollen sikre at sponsorverksemda er basert på forretningsmessige omsyn.

14.4 Grasrot delen

14.4.1 Bakgrunn

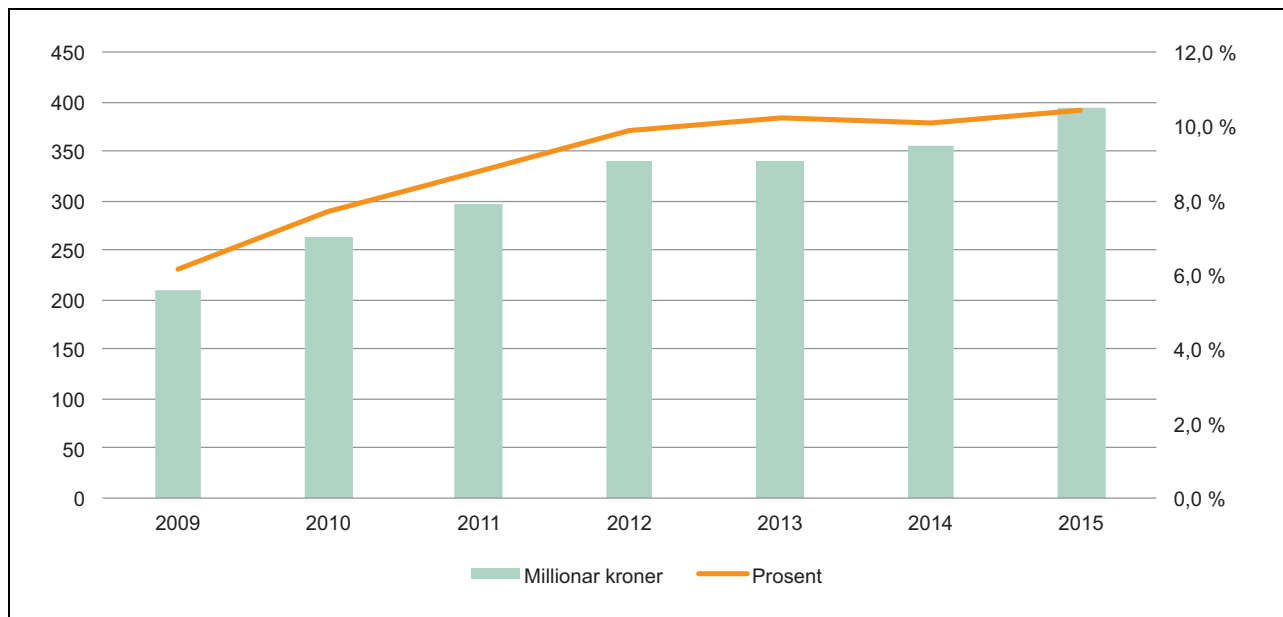
Grasrotordninga blei innført i 2009. Meir om historikken til ordninga går fram av kapittel 2. Grasrot delen er ei ordning som gjer at spelarar hos Norsk Tipping kan gi 5 prosent av spelinnsatsen direkte til eit lag eller ei foreining. Grasrot delen gjeld for alle spela til Norsk Tipping bortsett frå fysiske Flax-lodd og Belago. For spela Multix og Instaspill er grasrot delen 10 prosent av spelinnsatsen etter frådrag for gevinstar.

Ordninga er heimla i pengespellova § 10, der det går fram at

«[e]n andel av innsatsbeløpet til spill som omfattes av denne loven, kan etter beslutning fra den enkelte spiller og etter nærmere regler fastsatt av Kongen fordeles direkte til en enhet som er registrert i frivillighetsregisteret, og som driver aktivitet på lokalt nivå.»

14.4.2 Formål

Formålet med ordninga er å fremje frivillig, allmenntilgjengelig verksemd på lokalt eller regionalt nivå. Ordninga blei innført for å gjere speltilbodet til Norsk Tipping meir attraktivt samanlikna med internasjonale spelaktørar som tilbyr pengespel via Internett utan norsk løyve. Grasrot delen gjer det tydeleg for spelarane at dei ved å delta i spela til Norsk Tipping støttar organisasjonane og foreiningane som får midlar frå speleinntektene. Eit mål for grasrotordninga var at ho skulle gjennomførast med så lite byråkrati og administrasjon som mogleg for organisasjonane, og utan strenge krav til rapportering. Eit anna sentralt poeng var at spelarane sjølve innanfor visse rammer skulle få velje kva formål deira prosentdel skulle gå til. Inn-



Figur 14.2 Grasrotandelen – overskotsfordeling i kroner og storleik som prosentdel av tippenøkkelen

retninga er omtalt slik i Ot.prp. nr. 11 (2008–2009):

«Departementet ønsker ikke å etablere en ordning som krever omfattende administrasjon og vurderinger for å fastsette hvilke registrerte formål som skal kunne få grasrotandel. Gjennom opplysningene som finnes om enhetene i frivillighetsregisteret, vil den enkelte spiller selv kunne vurdere om enheten spilleren ønsker å gi sin grasrotandel til, representerer en aktivitet eller et formål spilleren ønsker å støtte.»³

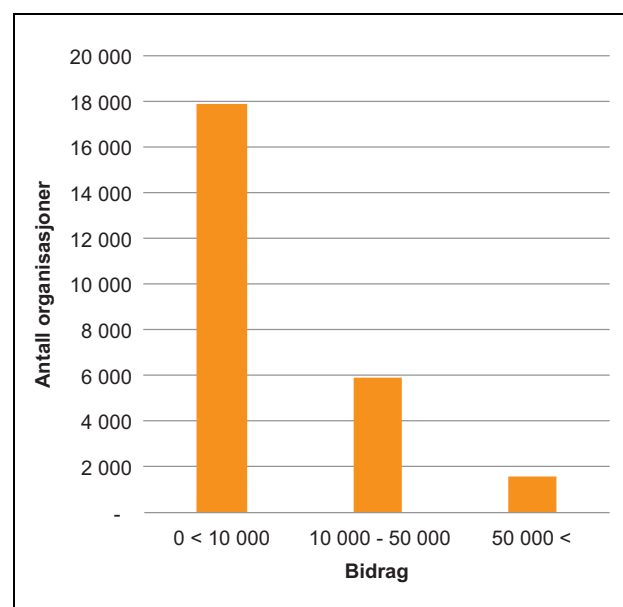
14.4.3 Omfang

Sidan starten har grasrotdelen fordelt over 2 milliardar kroner til ulike formål. Berre i 2015 blei nesten 400 millionar kroner fordelte gjennom grasrotdelen. Over ein million av kundane til Norsk Tipping har valt ein organisasjon som skal få prosentdelen deira. Grasrotordninga har stadig auka i omfang sidan lanseringa i 2009. Frå å fordele midlar tilsvarande om lag 6,2 prosent av tippenøkkelen i 2009 (210,9 millionar kroner) fordelte ordninga over 10,4 prosent av tippenøkkelen i 2015 (394,8 millionar kroner).

Grasrotdelen som prosentdel av den samla overskotsfordelinga har altså auka vesentleg dei

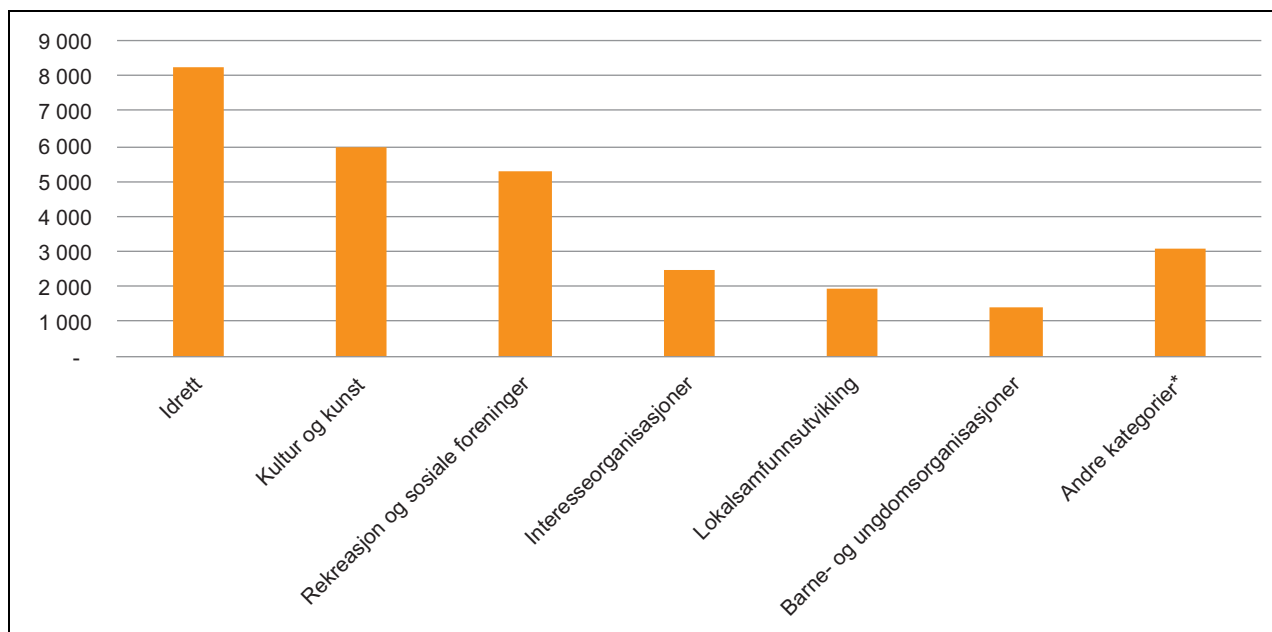
siste åra, og vil truleg auke meir i åra som kjem. Dersom alle spelarane til Norsk Tipping registrerer seg for ordninga, vil det bli nesten dobbelt så mange spelarar. Så det er rom for stor vekst.

Talet på grasrotmottakarar aukar stadig. I 2015 var det over 28 000 lag og foreiningar som fekk midlar frå grasrotdelen. Vålerenga fotballklubb har i fleire år vore den største grasrotmottakaren. I 2015 fekk dei nesten 3 millionar kroner. Figur 14.2 viser likevel at grasrotdelen i hovudsak kjem små lag og foreiningar til gode, i tråd med in-



Figur 14.3 Beløpsstorleik

³ Ot.prp. nr. 11 (2008–2009) Om lov om endringer i pengespilloven m.m. (grasrotandel), avsnitt 4.2



Figur 14.4 Organisasjoner fordelt på kategorier i Frivillighetsregisteret

tensjonen bak ordninga. Størsteparten av einingane som deltek i ordninga mottar mindre enn 10 000 kroner.

Figur 14.4 viser at dei fleste mottakarane er registrert i kategorien *Idrett*, fylgt av *Kunst og Kultur* og *Rekreasjon og sosiale foreninger*.⁴

14.4.4 Forvaltning og tilsyn med ordninga

Grasrotdelen blei innført som ei lavterskelordning. Det skulle vere enkelt for lokale lag å ta del i ordninga, og den skulle vere ubyråkratisk. Samtidig oppstod det utfordringar med enkelthøve av misbruk av ordninga. Mellom anna kom det fram at nokre einingar fekk grasrotmidlar utan at dei hadde eit allmenntilgjengelig formål, eller at einingar var oppretta berre for å motta pengar frå grasrotdelen, og bestod av ei lukka krets av personer utan alminnelig medlemstilgang.

Departementet har derfor endra forskrifta om grasrotdelen to gonger sidan den trådde i kraft i 2009. I 2011 justerte departementet forskrifta for å unngå at «enheter som det er grunn til å tro er oppretta hovudsakelig med det formål å motta grasrotmidlar» kunne ta del i ordninga.⁵ Meir omfattande endringar trådde i kraft 1. juli 2013.⁶ Med denne endringa blei formålet med grasrotdelen

fastsett i § 1: «Formålet med grasrotandelen er å fremme frivillig, allmenntilgjengelig virksomhet på lokalt eller regionalt nivå. Med allmenntilgjengelig menes at enhetens virksomhet må ivareta allmenne samfunnsinteresser og være tilgjengelig for et bredt spekter av mennesker, jf. forskrift om grasrotandel.» Formålsparagrafen har bidrege til at det har blitt vanskelegare å etablere ein organisasjon berre for å få grasrotmidlar. I tillegg blei det klarare definert kven som ikkje har rett til å få midlar frå grasrotandelen, mellom anna lukka kretsar, jf. § 5 første ledd. Lotteritilsynet blei gitt tilsynsmyndighet med ordninga og sanksjonsapparatet blei styrkt.

14.4.5 Departementet si vurdering

14.4.5.1 Overordna

Departementet vurderer at ordninga i all hovudsak fungerer godt. Departementet meiner at grasrotdelen har ein demokratiserende funksjon ved at det er spelarane sjølve som innanfor visse rammer bestemmer kva for lokale lag og foreiningar som skal få midlar. Ordninga bidreg til å synleggjere at Norsk Tipping støttar gode formål. Vidare bidreg ordninga med overskotsmidlar direkte til lokale og regionale lag og foreiningar.

⁴ Det er 14 ulike kategoriar i Frivillighetsregisteret (ICNPO), som speglar organisasjonens aktivitetsoverråder.

⁵ Forskrift 17. desember 2010 nr. 1670 om endring i forskrift 27. februar 2009 nr. 238 om grasrotandel.

⁶ Forskrift 19. april 2013 nr. 388 om endring i forskrift 27. februar 2009 nr. 238 om grasrotandel.

På den andre sida kan det innvendast at det ikkje nødvendigvis er dei lokale laga og foreiningane med flest sympatisørar som treng overskot-smidlane mest. Samtidig er dette ein nødvendig konsekvens av at ordninga er demokratisk – ein må akseptere at spelarane sjølve bestemmer kven som skal få deira del.

Departementet meiner derfor at det samla sett er flest argument for å vidareføre dagens ordning med ein demokratisk innretta fordelingsmekanisme.

14.4.5.2 Prosentats

Grasrotdelen byggjer kundelojalitet og gir god reklame for selskapet. Ordninga er populær blant spelarane, og har truleg ein effekt på både rekruttering og kundelojalitet hos Norsk Tipping. På denne måten styrkjer ordninga kanaliseringseffekten til Norsk Tipping og bidreg til at selskapet når dei sosialpolitiske måla. Det er grunn til å tru at også det underordna målet om overskot til samfunnsnyttige og humanitære formål, idrett og kultur blir styrkt.

Departementet ser det som positivt at frie midlar blir fordelte gjennom ei demokratisk ordning, og at støtta går direkte til eitt stort tal lokale lag og foreiningar, utan strenge rapporteringskrav. Dette bidreg til at organisasjonane kan bruke meir tid på aktivitetar og mindre på administrasjon. Det er positivt for Norsk Tipping sin kanaliseringseffekt å gjere det synleg at tippeoverskotet har stor betydning for ulike delar av lokalsamfunna. Det bidreg òg til å markere skilnaden mellom Norsk Tipping og dei uregulerte aktørane på marknaden.

Etter ei samla vurdering meiner departementet at prosentatsen bør bli auka frå 5 prosent til 7 prosent av bruttoinnsatsen, og frå 10 prosent til 14 prosent for Multix og Instaspill.

14.4.5.3 Regelverk

Grasrotdelen er ei ubyråkratisk ordning for organisasjonane som deltek. Det skal vere ei lågterskelordning der det ikkje blir stilt krav om at organisasjonane må tilfredsstillle omfattande registrerings- og rapporteringskrav for å bli grasrotdeltakarar. Dette er òg i tråd med den politiske plattformen til regjeringa, der det går fram at «[r]egjeringa vil bygge sin politikk på frihet og tillit til [...] frivilligheten. Grasrotordninga bidrar til frivillig sektors autonomi og uavhengighet. Samtidig gjør ordningens utforming det tydelig for spillerne at deres bidrag går direkte til det valgte formålet». Ei ordning der det ikkje blir stilt

Boks 14.3 Departementet sin konklusjon om grasrotdelen

Grasrotdelen er ei populær ordning som bør vidareførast i tråd med det gjeldande regelverket. Departementet vil sende på høyring forslag om at prosentatsen blir auka frå 5 prosent til 7 prosent av spelinnsatsen. For spela Multix og Instaspill vil departementet foreslå at prosentatsen blir auka frå 10 prosent til 14 prosent av spelinnsatsen etter frådrag for premiar. Ordninga bør framleis vere ubyråkratisk.

strenge krav til registrering og rapportering, medfører likevel at det vil vere ein viss risiko for misbruk. Innføring av eit strengare regime for grasrotdeltakarkarane som er uråd å misbruke, let seg vanskeleg kombinere med målet om at ordninga skal vere lett tilgjengeleg og ubyråkratisk.

Det er blitt avdekt relativt få misbrukssaker i ordninga. Det varierer kor alvorlege sakene er. Til saman gjeld det nokre titals lag og foreiningar i åra som er gått sidan ordninga blei oppretta. Dette må ein sjå i lys av at grasrotdelen kvart år betaler ut midlar til ca. 28 000 ulike organisasjonar. Omfanget av misbruk er med andre ord svært avgrensa, og departementet vurderer det slik at ordninga samla sett verkar å fungere godt.

Regelverket for grasrotdelen er òg ved fleire høve blitt stramma inn for å sikre at omfanget av misbruk er så lågt som mogleg, samtidig som ein unngår å byråkratisere ordninga og gjere henne mindre tilgjengeleg for organisasjonane. Ytterlegare justeringar av regelverket for å forbetre systemet blir gjorde når det synest formålstenleg.

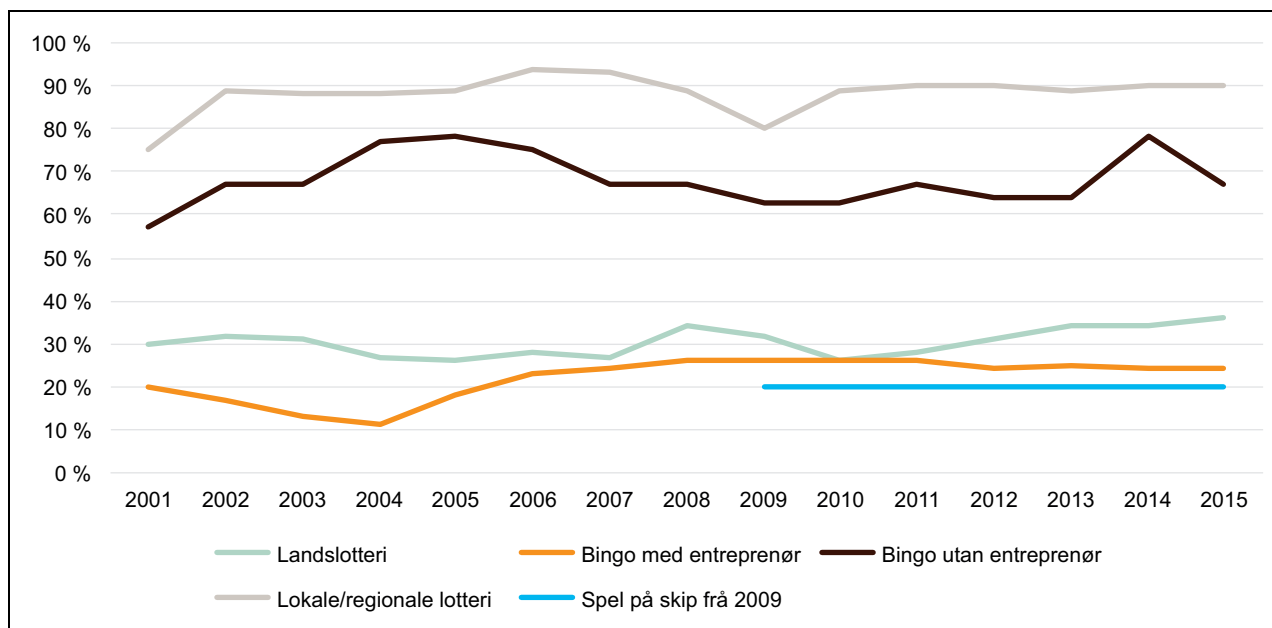
Departementet meiner etter dette at ordninga bør vidareførast som ei ubyråkratisk ordning med avgrensa registrerings- og rapporteringskrav.

14.5 Krav til effektiv drift for private lotteri

14.5.1 Bakgrunn

Det går fram av formålsføresegna i lotterilova § 1 at eit mål med lova er å sikre at overskot frå private lotteri skal kunne vere ei god inntektskjelde for formål:

«[...] samtidig som det legges til rette for at lotterier kan være en god inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid.»



Figur 14.5 Formålsdel netto omsetning – ulike private lotteri

Kjelde: «Årsstatistikk – Norske pengespel».

I eit representantforslag om ein ansvarleg og solidarisk spelpolitikk er eit av forslaga at Stortinget skal be

«[...] regjeringen vurdere et tak for administrasjons- og markedsføringsutgifter i det norske spillmarkedet. Dette bør gjøres for å sikre at overskudd fra spill i sin helhet går til frivillige og humanitære formål».⁷

I dag eksisterer det for ulike krav til formålsdel for private lotteri i lotteriforskrifta §§ 6 og 7, bingoforskrifta § 18, skrapeloddforskrifta § 4b og forskrift om lotteri på norske ruteskip § 8. Hovudformålet med desse føresegnene er å sikre at lotteri ikkje skal bli ei kjelde til omfattande privat fortjeneste, eit omsyn som både EU- og EFTA-domstolen har anerkjent. I tillegg er det grenser for kor store marknadsføringsutgifter lotteri med løyve etter §§ 6 og 7 i lotteriforskrifta kan ha. Denne grensa er grunnleggjande i sosialpolitiske omsyn.

I Kulturdepartementet sitt høyringsbrev om endringar i lotteriforskrifta datert 15. oktober 2014 blir krav til formålsdel grunnleggjande slik:

«Hovedformålet med bestemmelsen er å sikre at lotterier ikke skal bli en kilde til omfattende privat profitt. Et underordnet formål er å sikre

at denne typen lotterier drives på en effektiv måte slik at en så stor andel som mulig av lotteriets overskudd går til samfunnsnyttige og humanitære formål.»

Det er dermed ingen direkte krav til effektivitet for private lotteri. Kravet til formålsdel, som er meint å redusere omfanget av privat fortjeneste i lotterisektoren, stiller likevel indirekte krav til at private lotteri må drive effektivt.

Formålsdelen for ulike kategoriar private spel har dei seinare åra halde seg relativt stabil:

Som det går fram av figur 14.5⁸, er det lotteri med stort innslag av frivillig innsats – bingo utan entreprenør og lokale og regionale lotteri – som gir høgast prosentdel av netto omsetning. Det verkar naturleg sidan desse lotteria òg blir rekna for å ha dei lågaste driftskostnadene.

Lotteria som blir haldne med profesjonell hjelp – landslotteri og bingo med entreprenør – har lågare formålsdel, 11–26 prosent for bingo med entreprenør og 26–34 prosent for landslotteria. Til samanlikning hadde Norsk Tipping ein formålsdel på 63 prosent i 2014.

Ser vi på utviklinga over tid, har formålsdelen i nokre av desse lotteria auka svakt i perioden 2001 til 2014, mellom anna som følgje av regulatoriske krav.

⁷ Dokument 8: 102 S (2014–2015) Representantforslag om en ansvarlig og solidarisk spillpolitikk.

⁸ Formålsdel som prosent av omsetning etter fråtrekk for gevinstar, spel på skip og statlege spel er ikkje med i tabellen.

14.5.2 Departementet si vurdering

Spørsmålet som blir drøfta i dette avsnittet, er om det er behov for krav til effektivitet eller eit tak på administrasjonskostnader for private spel som er regulerte av lotterilova, og om myndigheitene har EØS-rettsleg tilgang til å fastsetje slike krav.

Sidan pengespel og lotteri fell inn under EØS-avtalen sine reglar om fri flyt av tenester og etableringsretten, må alle restriksjonar i høvet til å tilby pengespel- og lotteritenester vere grunngitte i allmenne omsyn og vere eigna til og nødvendige for å oppnå formålet. Som nemnt ovanfor har EFTA-domstolen slått fast at

«[e]t ønske om å finansiere veldedig eller allmennyttig virksomhet [...] ikke i seg selv anses som en saklig begrunnelse for restriksjoner på fri bevegelighet. Slik finansiering får ikke utgjøre den virkelige begrunnelsen for den restriktive politikken som føres, men bare en gunstig sidevirkning.»⁹

Dette danner rammene for hvilke krav man har anledning til å stille til effektivitet for private lotterier.

Departementet kan ikkje sjå at det finst konkrete haldepunkt for å seie at private lotteri blir drivne ineffektivt i dag. Som det går fram ovanfor, har formålsdelen for dei private lotteria auka noko i perioden 2001 til 2014. Samtidig kan det tenkjast at den teknologiske utviklinga sidan 2001 burde ha ført til større auke i formålsdelen som følge av billegare distribusjon og digitalisering av ulike speltilbod. Ein kan likevel ikkje sjå at utviklinga gjer det nødvendig å justere kravet til formålsdel

Boks 14.4 Departementet sin konklusjon om krav til effektiv drift for private lotteri

Det blir ikkje innført særskilde effektivitetskrav for private lotteri.

eller gjere andre særskilde reguleringar av effektivitetskrava.

Vidare står dei ulike organisasjonane i utgangspunktet fritt til å velje lotterientreprenør for lotteriet sitt. Storleiken på formålsdelen vil nødvendigvis vere eit utslagsgivande moment i den avgjerda. Entreprenørane har derfor ei eigeninteresse i å drive effektivt for å komme inn på marknaden.

Den private lotterimarknaden omfattar mange aktørar som driv svært forskjellige lotteri i ulik storleiksorden. Enkelte lotteriformer, til dømes bingo med entreprenør, vil nødvendigvis ha lønnsutgifter og utgifter i samband med investering i og vedlikehald av teknisk utstyr, men for lokale lotteri som blir drivne på frivillig basis, er driftskostnadene svært avgrensa. Krava som kan stillast til effektivitet, vil nødvendigvis variere i svært stor grad for dei ulike aktørane. Det medfører at det ville vere utfordrande å skulle innføre generelle krav til effektiv drift som kan nyttast på alle desse formene for lotteri.

Samla sett meiner departementet at det verkar å vere lite behov for å innføre krav til effektivitet for private lotteri, og at ei slik regulering ville vere svært utfordrande å utforme og handheve.

⁹ Sak E-3/06, Ladbrokes, premiss 46

15 Fordeling av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar

15.1 Innleiing

I dag blir overskotet til Norsk Tipping fordelt først med 6,4 prosent til helse- og rehabiliteringsformål, deretter blir det resterande beløpet fordelt med 64 prosent til idrett, 18 prosent til kultur og 18 prosent til humanitære og samfunnsnyttige formål. Dette er den såkalla tippenøkkelen, som har heimel i pengespellova § 10.¹ Tippenøkkelen har endra seg over tid, og samfunnsnyttige og humanitære formål har vore ein del av tippenøkkelen sidan 2009.

Fordelinga av midlar er regulert i forskrift.² Nye vilkår for at ein samfunnsnyttig og humanitær organisasjon skal kunne få tippemidlar, blei fastsette i forskrift 9. august 2013. Samtidig blei det etablert ei overgangsordning for dei aktuelle organisasjonane for perioden 2014–2017. Ei permanent ordning for fordeling skal fastsetjast frå 2018.

15.2 Regulering av gevinstautomatar i Noreg

Frå dei første speleautomatane blei introduserte i 1930-åra og fram til 1990-åra var det berre humanitære organisasjonar og hovudsakleg Røde Kors og Redningsselskapet som fekk løyve til å stille opp gevinstautomatar. Sidan det primært var frivillige organisasjonar som hadde plassert ut automatar og fekk inntektene frå desse, var det lite negativ merksemd rundt spel i denne perioden. I 1990-åra fekk organisasjonar med samfunnsnyttige formål løyve til å plassere ut gevinstautomatar etter gitte kriterium og konsesjon. Lotteriverdige formål, det vil seie humanitært og samfunnsnyttig arbeid, kunne få løyve. I løpet av 1990-åra blei dei elektroniske gevinstautomatane introduserte i Noreg, og den teknologiske utviklinga førte til at

det blei mange fleire automatar. Automatane blei plasserte på bensinstasjonar, kioskar og kjøpesenter og blei ei viktig inntektskjelde for frivillige organisasjonar. Samtidig auka omfanget av problematisk speleåtferd på private gevinstautomatar, og opinionen snudde som følgje av auka kunnskap om skadeverknadene som speleavhengigheit førte med seg.

For å avgrense speleavhengigheit og beskytte mindreårige blei det 1. januar 2001 innført 18-årsgrense for spel på speleautomatar, og som framstilt i kapittel 2.3.2.2 vedtok Stortinget i 2003 å forby gevinstautomatar og gi Norsk Tipping einei rett til å drive terminalar i Noreg. Forbodet mot gevinstautomatar trådde i kraft i 2007.

15.3 Automatforliket

Reguleringa av spelmarknaden i Noreg medførte at mange organisasjonar fekk eit vesentleg inntektstap. Ei kompensasjonsordning blei foreslått, der organisasjonar som hadde automatinntekter, skulle få 18 prosent av overskotet til Norsk Tipping gjennom tippenøkkelen. Det var eit viktig ledd i det såkalla automatforliket mellom Bondevik II-regjeringa og dei aktuelle frivillige organisasjonane. Ordninga skulle sikre at organisasjonane som var inne på gevinstautomatmarknaden i 2002, fekk ein del frå tippenøkkelen som svarte til inntektene dei hadde frå automatar i 2001. Eit breitt fleirtal på Stortinget slutta seg til forslaget, og endringane blei sette i verk i 2007. Frå og med 1. juli 2007 var det ikkje lenger tillate å ha oppstilt gevinstautomatar.

Søknader om kompensasjon for bortfall av gevinstautomatinntekter blei i 2008 behandla etter mellombels forskrift.³ Fordelinga av midlar frå 2009 er regulert i forskrift om tilskot til organisasjonar frå Norsk Tipping. Av tilgjengelege midlar til samfunnsnyttige og humanitære organisasjo-

¹ Nærmare om tippenøkkelen i kap. 14.1.

² Forskrift 12. juni 2009 nr. 640 om tilskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar frå speleoverskotet til Norsk Tipping.

³ Midlertidig forskrift 23. mai 2008 nr. 480 om kompensasjon for bortfall av inntekter fra gevinstautomater for året 2008.

Tabell 15.1 Fordeling til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar 2013

Organisasjon	Prosent	Beløp i 2013
Norges Røde Kors	34,9	215 158 500
Redningsselskapet	21,5	132 547 500
Kreftforeningen	11,2	69 048 000
Handikapforbundet	3,3	20 344 500
Blindeforbundet	3,0	18 495 000
Norsk Folkehjelp	2,6	16 029 000
LHL	1,9	11 713 500
Redd Barna	1,8	11 097 000
Flyktninghjelpen	1,6	9 864 000
Nasjonalforeningen for folkehelsen	1,1	6 781 500
10H til saman	82,9	511 078 500
Til andre automatororganisasjonar	17,1	105 421 500
Totalt	100,0	616 500 000

nar går 82,9 prosent til dei ti humanitære organisasjonane som hadde mest automatinntekter, 10H.⁴ Dei resterande 17,1 prosent blir fordelt av Lotteritilsynet etter søknad til andre organisasjonar som fekk inntekter frå lovleg oppstilte gevinstautomatar i 2002. Tilskot blir berekna på bakgrunn av den enkelte organisasjon sin prosentdel av det samla overskotet frå gevinstautomatar i 2001.

15.4 Rapport om fordelinga og alternative modellar

Det går fram av Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) kapittel 4.6.2 at omfordelinga av overskotet på sikt bør vurderast i lys av veksten i det samla speleoverskotet til Norsk Tipping. Stortingsfleirtalet føresette òg i Innst. O. nr. 124 (2002–2003) at ei evaluering skulle gjerast innan fem år etter at pengepellova blei vedteken, for å sjå om Stortinget sine føresetnader for einerettsmodellen er oppfylte. Fleirtalet meinte at det var viktig

«å få svar på virkningene av den prosentvise fordeling til de ti humanitære organisasjonene [...] Flertallet vil anbefale at evalueringsresultater og eventuelt endringer i fordelingen mellom organisasjoner både i og utenfor den nye ordningen legges fram for Stortinget som egen sak.»⁵

Kulturdepartementet bestilte hausten 2012 ei konsulentutgreiing for å følgje opp oppmodinga frå Stortinget. Utgreiinga skulle kartlegge økonomien til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar og finne ut kva spel- og lotteriinntektene hadde å seie, og foreslå alternative vilkår for å delta i ordninga og ulike modellar for å fordele desse midlane. Oppdraget blei gjennomført av Oxford Research i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning (ISF). Kulturdepartementet sette ned ei referansegruppe for utgreiingsarbeidet, leidd av Oxford Research med deltaking frå frivillig sektor. Både organisasjonar som fekk midlar frå ordninga, og organisasjonar som ikkje fekk midlar, var representerte. Utgreiinga blei ferdigstilt i april 2013.⁶

⁴ Gruppa 10H = Røde Kors, Redningsselskapet, Norsk Folkehjelp, Kreftforeningen, Norges Handikapforbund, Norges Blindeforbund, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke, Redd Barna, Nasjonalforeningen for folkehelsen og Flyktninghjelpen

⁵ Innst. O. nr. 124 (2002–2003), avsnitt 2.4.2.

⁶ Oxford Research: Fordeling av Norsk Tippings overskudd øremerket humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner, 2013

- Følgjande føringar blei lagde for utgreiinga:
- Den framtidige fordelingsordninga skal fremje frivillig aktivitet og gjere det mogleg for den tredje sektoren å vidareføre viktige samfunnsoppgåver.
 - Ordninga skal vere enkel å handtere og føreseieleg for staten og organisasjonane.
 - Dagens pengespelpolitikk skal haldast oppe, jf. pengespellova § 1 andre leddet og lotterilova § 1a.
 - Fordelinga av midlar skal skje på grunnlag av den samfunnsmessige verdien av dei aktivitetane som dei frivillige organisasjonane driv.

Oxford Research viser til at tippemidlane er svært viktige for mottakarar utover kronebeløpet. Det utgjer netto inntekter (ingen kostnader i samband med innhenting av midlar), midlane er frie og føreseielege, og det er ingen administrative kostnader til søknader og rapportering. Rapporten peikar på at det ikkje finst nokon legal definisjon av omgrepa *samfunnsnyttig* og *humanitær*, men viser til lov om pengespel og lov om lotteri. Oxford Research tilrår derfor at «samfunnsnyttige og humanitære» blir kopla til omgrepet *andreorienterte*, altså organisasjonar som produserer gode eller tenester for utanforståande. Rapporten foreslår følgjande avgrensingskriterium for kva slags organisasjonar som kan delta i ordninga:

«Det foreslås at midler over tippenøkkel ørmerket samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar avgrensas til organisasjonar som er (1) lotteriverdige og har hovedformål som er (2) 'andreorienterte', dog eksklusive ICNPO kategorien Utdanning og forskning, samt politiske partier. Det forslås ytterligere som et inklusjonskriterium at organisasjonen er (3) landsdekkende. De tre inklusjonskriteriene favner om alle de ti organisasjonene som omtales som 10H, men også mange flere organisasjoner innenfor gruppen andreorienterte sammenlignet med dagens ordning. Inklusjonskriteriet som foreslås, ekskluderer en rekke organisasjoner som i dag faller inn under den søknadsbaserte delen av tilskuddet, de fleste fordi de ikke er landsdekkende og/eller faller inn under kategorien egenorientert eller aktivitetsorientert.»⁷

Oxford Research skisserte følgjande alternativ for fordeling av midlar basert på

⁷ Oxford Research-rapporten, side?9

1. historiske inntekter frå gevinstautomatar
- 2a. kriterium baserte på verdiskaping
- 2b. kriterium baserte på frivilligheit og avgrensa driftskostnader
3. kriterium supplerte med skjønsmessige vurderingar
4. kriterium og søknad
5. kriterium og kontrakt

15.5 Nye vilkår og fordelingsmodell i perioden 2014–2017

Kulturdepartementet gjennomførte to høyringsrundar i saka i 2013, under Stoltenberg II-regjeringa. Den første for å avgrense kva organisasjonar ordninga skulle omfatte, den andre for å berekne korleis midlane skulle fordelast. Det blei fastsatt nye vilkår for kva organisasjonar som kan få midlar frå Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar som tok til å gjelde 1. januar 2014.⁸ I samsvar med dei nye kriteria for ordninga skal organisasjonane vere lotteriverdige, registrerte i Frivilligregisteret under utvalde kategoriar, landsdekkjande, ikkje-fortenestebaserte, ha frivillig innsats som ein viktig del av verksemda og vere andreorienterte, altså produsere tenester eller gode for utanforståande. For å avgrense målgruppa er det teke utgangspunkt i Frivilligregisteret, der organisasjonane er registrerte under ulike kategoriar for aktivitets- og verksemdsområde (ICNPO-kategoriar).⁹ Den største delen av organisasjonar som er registrerte i Frivilligregisteret, fell inn under området kultur og rekreasjon. Dei kan få spelemidlar fordelte til idretts- og kulturformål. Det gjeld òg barne- og ungdomsorganisasjonar. Desse blei på denne bakgrunnen haldne utanfor. Internasjonale organisasjonar som har primærverksemda si utanfor Noreg, fell ikkje inn under ordninga. Organisasjonar som driv internasjonal verksemd, kan komme innanfor ordninga dersom dei har verksemd i Noreg som fyller kriteria for ordninga og utgjer ein sentral del av den samla verksemda. Følgjande kategoriar i Frivilligregisteret inngår i ordninga i perioden 2014–2017:

⁸ Forskrift 9. august 2013 nr. 958 om endring i forskrift 12. juni 2009 nr. 640 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping

⁹ <https://www.brreg.no/lag-og-foreninger/registrering-i-frivillighetsregisteret/tilgjengelige-kategorier-av-virksomhet/>

- ICNPO 3400 andre helsetenester,
- ICNPO 4100/4200 sosiale tenester / krisehjelp og støttarbeid,
- ICNPO 5100/5200 natur- og miljøvern/dyrevern
- ICNPO 7100 interesseorganisasjonar.

Dei nye vilkåra for ordninga og forslag om at Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp skal vere sikra ein fast prosentdel etter overgangsordninga, blei lagde fram for Stortinget i Kulturdepartementet sin budsjettproposisjon for 2013.¹⁰

I oktober 2013 blei eit forslag til fordelingsmodell sendt på høyring. Høyringsinstansane var einige om at ein fordelingsmodell basert på driftskostnader med visse frådrag var den mest føretrekte for deling av midlar. For å sikre at organisasjonane ikkje blir påførte unødvendig administrasjon, tek fordelingsmodellen utgangspunkt i gjenbruk av data frå momskompensasjonsordninga til frivillige organisasjonar. Kulturdepartementet fastsette fordelingsmodell for ordninga gjeldande frå 2014.¹¹

Frå 2014 kunne organisasjonar som ikkje hadde hatt automatinntekter i 2001, søkje om spellemidlar frå prosentdelen som var sett av til samfunnsnyttige og humanitære formål.¹² For å vurdere verknaden av endringane blei ordninga innført for perioden 2014–2017. For å gi organisasjonar som hadde vore ein del av ordninga før 2014, tid til å omstille seg blei det samtidig innført ei overgangsordning som gav desse organisasjonane rett til å få midlar på den same måten som før endringane blei innførte.¹³ Overgangsordninga gjeld ut 2017.

Stoltenberg II-regjeringa la opp til at fordelingsmodellen skulle vere gjeldande for alle organisasjonar frå 2018, med unntak av tre beredskapsorganisasjonar. I Kulturdepartementet sin budsjettproposisjon for 2013 heiter det:

«Regjeringen legger imidlertid opp til at tre organisasjoner som har særskilte beredskapsoppgaver sikres en fast andel etter overgangsperioden for å unngå at beredskaps- og redningstjenester svekkes i framtiden. Dette gjelder Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp. For at de organisasjonene som har

mottatt midler fra Norsk Tippinges overskudd skal få tid til å tilpasse seg ny fordelingsmodell er det vedtatt en overgangsordning som vil gjelde for utbetalinger i perioden 2014–2017.»¹⁴

Det har vore eit viktig mål at ordninga skal vere enkel og ubyråkratisk. Søknadsfristen for ordninga er 1. september – same dato som fristen for å søkje om momskompensasjon for frivillige organisasjonar. Søknadsgrunnlaget i ordninga tek utgangspunkt i data frå søknad om momskompensasjon. Det bidreg til datagjenbruk hos det offentlege i tråd med Digital Agenda og reduserer den administrative byrda hos organisasjonane. Lotteri- og stiftelsestilsynet, som forvaltar ordninga, melder at det har vore lite behov for rettleiing, og at organisasjonane synest søknadsprosessen er enkel og ubyråkratisk. Utfordringane Lotteri- og stiftelsestilsynet har meldt om, er særleg knytte til bruk av ICNPO-kategori 7100 interesseorganisasjonar og tolking av omgrepet *andreorientert*.¹⁵

I 2015 fekk samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar til saman 636,5 millionar kroner frå overskotet til Norsk Tipping. Av desse er over 76 millionar kroner fordelte til nye organisasjonar i ordninga.

15.6 Permanent ordning frå 2018

15.6.1 Innleiing

Ei permanent ordning for deling av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar skal fastsetjast frå 2018. Målet er å sikre ein langsiktig og robust modell som bidreg til å vidareføre og tryggje viktige samfunnsoppgåver som store landsdekkjande og humanitære organisasjonar utfører på områda helse, sosiale tenester/krisehjelp, og støttarbeid og natur- og miljøvern/dyrevern, i tillegg til å sørgje for at sentrale rednings- og beredskapsoppgåver blir vidareførte. Ordninga skal erstatte dagens regelverk som gjeld ut 2017.¹⁶

15.6.2 Nærmare om omgrepa samfunnsnyttig og humanitær

Omgrepet *samfunnsnyttig og humanitær verksemd* har ei langt snevrare tyding i lotterilova enn det folk flest legg i det ut frå ei rein språkleg forståing.

¹⁰ Prop. 1 S (2013–2014)

¹¹ Forskrift 14. mai 2014 nr. 639 om endring i forskrift 12. juni 2009 nr. 640 om tilskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar frå speleoverskotet til Norsk Tipping.

¹² Forskrift om tilskot til org. frå Norsk Tipping § 6a

¹³ Forskrift om tilskot til org. frå Norsk Tipping §§ 3 og 4

¹⁴ Prop. 1 S (2013–2014), s. 133.

¹⁵ Sjå departementet si vurdering under punkt 15.8.3.

¹⁶ Forskrift om tilskot til org. frå Norsk Tipping § 2, 3. leddet.

Omgrepet *samfunnsnyttig* opnar for ei vid tolking. Gjennom forvaltningspraksis er omgrepa tolka innskrenkande, noko som kan vere eigna til å skape forvirring.

I forarbeida og praksisen etter lotterilova har det utvikla seg visse retningslinjer for kva formål som blir rekna som samfunnsnyttige etter lotterilova. Desse er lagde til grunn for vurderinga av kva slags organisasjonar som i denne samanhengen kan reknast for å drive samfunnsnyttig eller humanitær verksemd. I tråd med lotterilova kan lotteri berre haldast til inntekt for eit humanitært eller samfunnsnyttig formål.¹⁷ Vidare er det eit underordna mål med lova at lotteri skal kunne vere «en god inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid». I forskrift om Lotteritilsynet og lotteriregisteret går det fram at organisasjonar og foreiningar som skal halde lotteri med omsetning over 200 000 kroner, må godkjennast, og at godkjenninga berre blir gitt til dei organisasjonane som «ivaretar samfunnsnyttige eller humanitære formål».

Det går likevel fram av Innst. O. nr. 33 (1999–2000) at såkalla smålotteri eller meldingslotteri¹⁸ er omfatta av kravet om at midlane skal gå til «[...] samfunnsnyttige eller humanitære formål». I Ot.prp. nr. 84 (1998–99) blir dette utdjupa slik:

«Det presiseres at kravet til et humanitært eller samfunnsnyttig formål, vil gjelde også for disse lotteriene. Departementet forutsetter imidlertid at det for disse lotterier legges til grunn en vid forståelse av begrepene samfunnsnyttig eller humanitær».

Det følgjer dermed at omgrepa *samfunnsnyttig* og *humanitær* har eit anna innhald for denne typen lotteri enn for dei større, landsdekkjande lotteria som er beskrivne ovanfor.

Omgrepa *samfunnsnyttig* og *humanitær* blir òg brukte i pengespelova §10. Omgrepa blir regulerte nærmare i forskrift om tilskot til organisasjonar frå Norsk Tipping. For det første omfattar *samfunnsnyttig* og *humanitær* organisasjonar som fekk inntekter frå lovleg oppstilte gevinstautomatar i 2002, og som var godkjende som lotteriverdige organisasjonar av Lotteritilsynet. For det andre omfattar det organisasjonar som ikkje hadde automatinntekter i 2001, men som kan søkje om midlar etter § 6a dersom dei fyller vilkåra som lotteriverdig, registrert i Frivilligregisteret under oppgitte kategoriar, landsdekkjande, ikkje-

fortenestebasert og med frivillig innsats som ein viktig del av verksemda og som andreorientert, altså at dei produserer gode eller tenester for utanforståande.

Omgrepet *humanitært formål* har i praksis bydd på få avgrensingsproblem:

«Det ligger i begrepet at inntektene skal gå til hjelpevirksomhet av ulik art, som f.eks. redningsarbeid og nødhjelp i inn- og utland.»¹⁹

Noreg står overfor nasjonale humanitære utfordringar på områda beredskap, miljø og klima, helse og omsorg. Det krev ein landsdekkjande beredskap og ei styrking av frivillig beredskap med lokal kunnskap. Noreg er ein av meir enn 40 statar som har slutta seg til «Godt humanitært givarskap», eit sett med humanitære prinsipp og ein felles definisjon av omgrepet *humanitær assistanse*:

«Målsetningen for humanitært arbeid er å redde liv, lindre lidelse og opprettholde menneskers verdighet under og etter menneskeskapt kriser og naturkatastrofer, såvel som å hindre slike og styrke beredskap for å møte dem, skulle de inntreffe.»²⁰

Dei fleste frivillige organisasjonar vil hevde at dei er samfunnsnyttige ut frå formål og/eller deltaking. *Samfunnsnyttig* som omgrep er derfor ikkje eigna som ein legal definisjon eller som ei enkeltstående avgrensing til bruk i tilskotsordningar. Ein definisjon av ein samfunnsnyttig organisasjon vil anten bli for generisk eller for snever. Det ville bidra til at færre organisasjonar i praksis kunne ta del i enkelte tilskotsordningar. Når omgrepet blir brukt, blir det derfor viktig å klargjere kva perspektiv som ligg til grunn, og kva type aktivitetar og formål omgrepet omfattar i den aktuelle samanhengen. For å tydeleggjere omgrepet når ein skal vurdere ein permanent modell for fordeling av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar, blir det no kopla tettare opp til «andreorientert».²¹

15.6.3 Nærmare om beredskap

Stortinget behandla beredskapsmeldinga 13. juni 2013.²² Meldinga blei samrøystes innstilt og fram-

¹⁷ Lotterilova § 5 første leddet

¹⁸ Som definert i lotterilova § 7 første leddet bokstav b

¹⁹ Ot.prp. nr. 44 (2002–2003) Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen, avsnitt 5.2

²⁰ Good Humanitarian Donorship Initiative: <http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/about-us/our-members.html>

²¹ Sjå kapittel 15.8.3 punkt d

hevar mellom anna følgjande: «De frivillige spiller en sentral og integrert rolle i redningstjenesten [...] I mange sammenhenger er de frivillige den eneste tilgjengelige ressursen i akuttfasen.» Sundvoldenerklæringa understrekar at «[r]egjeringa vil sørge for at landet er rustet til å håndtere fremtidige kriser [...] Bedre koordinering, rolleavklaring og samtrening mellom aktørene på beredskapsområdet er nødvendig for å gjøre samfunnet best mulig forberedt på alvorlige hendelser». I transport- og kommunikasjonskomiteens innstilling for statsbudsjettet 2016 heiter det: «Komiteen viser til at Redningsselskapet (NSSR) utfører viktig sjøsikkerhetsarbeid og er en avgjørende ressurs i sjøredningsarbeid langs norskekysten. Komiteen støtter at det gis statlig tilskudd til NSSR.»²³ I justiskomiteens innstilling heiter det:

«Komiteen ber regjeringa, i år som i fjor, om å foreta en helhetlig gjennomgang av behovet for en styrking av rammevilkåra for frivillige organisasjonar i redningstjenesten.»²⁴

Stortinget har gjennom beredskapsmeldinga slått fast at det er viktig å sikre den frivillige beredskapen. Noreg er avhengig av frivillige ressursar for å kunne sikre ei nasjonal redningsteneste som når alle, uavhengig av kvar i landet katastrofen skjer. Redningsselskapet, Røde Kors og Norsk Folkehjelp har bygd opp kompetanse og beredskap over lang tid og har operativ verksemd i heile landet.

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor (ISF) har utført ein pilotstudie i Hordaland og Oslo om frivillige i søk og redning. Rapporten slår fast at

«[r]edningstjenesten i Norge er avhengig av innsats fra frivillige organisasjonar». Vidare heiter det: «Ved de totalt 2591 søkene der frivillige ble mobilisert i 2014, var det Redningsselskapets Sjøredningskorps (den frivillige delen) og Norges Røde Kors Hjelpekorps som ble utkalt oftest.»²⁵

Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp utfører oppgåver som er sentrale for norsk redning og beredskap, og som varetek vesentlege samfunnsoppgåver som må vidareførast. Det er

viktig å sikre at rednings- og beredskapsoppgåvene til desse organisasjonane kan halde fram på tilsvarende nivå som i dag. Det føreset at Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp har føreseielege rammevilkår gitt oppgåvene dei har i ein krisesituasjon. Departementet foreslår derfor at desse organisasjonane blir sikra ein fast prosentdel i ein ny fordelingsmodell.

I dag får Røde Kors 34,9 prosent (215 millionar kroner), Redningsselskapet 21,5 prosent (132 millionar kroner) og Norsk Folkehjelp 2,6 prosent (16 millionar kroner) frå delar av ordninga.²⁶ Andre organisasjonar som bidreg til nasjonal beredskap innanfor redning, helse og omsorg, vil kunne søkje midlar frå ordninga frå 2018 så sant dei fyller vilkåra.

15.7 Høyring

15.7.1 Innleiing

Kulturdepartementet sende 22. juni 2016 ut på høyring forslag til kriterium og fordelingsmodell for ei permanent ordning frå 2018. I høyringsnotatet ba departementet om innspel på to alternative modellar, og i tillegg innføring av ei minstegrense på 20 millionar kroner i søknadsgrunnlag for sentralleddet for å sikre at ordninga er reservert store landsdekkjande organisasjonar. Vidare bad departementet om innspel med tanke på å ekskludere kategori 7100 interesseorganisasjonar frå ordninga. I begge modellane er det lagt opp til at Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp er sikra ein fast årleg prosentdel av midlane:

Alternativ 1: Dei tre beredskapsorganisasjonane får ein fast årleg prosentdel basert på det tilskotet dei fekk i 2015. Andre organisasjonar søker på lik linje i samsvar med kriterium, jf. punkt 15.8.3. Alternativ 1 er i hovudsak ei vidareføring av regjeringa sin vedtekne fordelingsmodell for nye organisasjonar frå 2014, jf. § 6a i forskrift nr. 640 om fordeling av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar.

Alternativ 2: Alle dei 10 humanitære (10H) organisasjonane får ein fast årlegprosentdel basert på det tilskotet dei hadde i 2015. Andre organisasjonar søker i samsvar med kriterium, jf. punkt 15.8.3.

²² Meld. 21 (2012–2013)

²³ Innst. 13 S (2015–2016)

²⁴ Innst. 6 S (2015–2016)

²⁵ Bruk av frivillige i søk og redning. En pilotstudie i to politidistrikter. Gjerde og Winsvold, 2016

²⁶ Forskrift om tilskot til organisasjonar frå Norsk Tipping § 3

Departementet fekk 100 høyringssvar med merknader. Høyringssvara omfattar organisasjonar som har fått kompensasjon for bortfall av automatinntekter, organisasjonar som har komme inn i den noverande mellombelse ordninga, og organisasjonar som står utanfor. Paraplyorganisasjonar for frivillige organisasjonar og interesseorganisasjonar har òg avgitt høyringssvar. I tillegg omfattar høyringssvara offentlege instansar som departement og tilsyn.

15.7.2 Høyringsinstansane sitt syn

15.7.2.1 Val av alternativ

Fleirtalet av høyringsinstansane som har uttalt seg om alternativa, støttar alternativ 1. ExtraStiftelsen og Frivillighet Norge har valt å ikkje kommentere nokon av alternativa av omsyn til ulike synspunkt hos medlemsorganisasjonane. Frivillighet Norge seier i høyringssvaret sitt at

«vi er glad for at en permanent ordning for fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner kommer på plass. Vi støtter målet om en enkel og ubyråkratisk ordning, og at midlene skal tildeles som frie midler til organisasjonene».

Frivillighet Norge meiner at omgrepet *samfunnsnyttig* i lotterilova må erstattast med eintydige kriterium basert på kategoriar i Frivilligregisteret.

ExtraStiftelsen er oppteken av at ordninga må ha brei støtte blant organisasjonane, og at ho òg må «ha en varig karakter, som bidrar til å skape ro for organisasjonene, slik at de kan konsentrere seg om den viktige jobben de gjør for samfunnsnyttige og humanitære formål».

Kirkens Bymisjon og Norske Kvinners Sanitetsforening meiner at ingen av alternativa varetek prinsippet om ei rettferdig fordeling, og at alle bør søkje på like vilkår, uavhengig av tidlegare automatinntekter.

Hørselshemmedes Landsforbund og 20 andre helseorganisasjonar²⁷ har sendt inn eit felles høyringssvar. Desse organisasjonane meiner at

²⁷ Norges Parkinsonforbund, Norsk Epilepsiforbund, Norske Kvinners Sanitetsforening, Diabetesforbundet, MS-forbundet, Cerebral Parese-foreningen, ADHD Norge, Norges Astma og Allergiforbund, Norsk Revmatikerforbund, Foreningen for Hjertesyke barn, Mental Helse, Dysleksi Norge, Landsforeningen uventet barnedød, Autismeforeningen i Norge, NORILCO, Voksne med medfødt hjertefeil, Personskadeforbundet LTN, Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte, Norges Fibromyalgi Forbund og Ung Kreft.

«10Hs særskilte fordeling, basert på historisk nivå kan ikke aksepteres og anses som helt ubegrunnet. Det er vanskelig å se at 10H har noen særskilt viktig samfunnsrolle som overgår andre viktige samfunnsaktørers bidrag innenfor samfunnsnyttig og humanitære virksomhet».

Primært meiner dei at beredskapsorganisasjonane bør finansierast over statsbudsjettet.

Diabetesforbundet seier følgjande i høyringssvaret sitt:

«Forslag til alternativ 2 er i prinsippet en videreføring av det som er omtalt som automatforliket i 2001, effektivert fra 2003, hvor (10H) som har en særskilt fordeling i dagens ordning skal motta en årlig prosentandel tilsvarende det tilskudd organisasjonene mottar i 2015. Av departementets to forslag til fordelingsmodeller er alternativ 1, etter vårt syn, det alternativet som i størst grad nærmer seg en mer rettferdig fordeling av tippemidlene.»

Den Norske Turistforening støttar alternativ 1 og forslag til kriterium for å kunne vere søkjar i ordninga. Actis støttar alternativ 1 og meiner at ordninga må vere enkel og føreseieleg, og at inntektene må vere frie. NOAH – for dyrs rettigheter meiner at alternativ 2 er uheldig, og seier mellom anna dette i høyringssvaret:

«Det kan [...] stilles spørsmål til om det er framtidsrettet å låse overskudds-midler til en 10H modell med begrunnelse i tradisjon.»

10H seier i eit samla høyringssvar at

«myndighetene som følge av automatereformen har et stort ansvar for å påse at disse organisasjonene har stabile rammevilkår i samsvar med Stortingets ønsker ved innføring av enerettsmodellen». 10H er glade for alternativ 2 og meiner at det vil sikre langsiktige og føreseielege rammevilkår for 10H-organisasjonane. 10H seier vidare at «[u]tredningen fra Oxford Research viste at 10H sine aktiviteter har stor samfunnsmessig verdi, og at spillemidlene blir brukt som forutsatt i automatereformen og Stortingets vedtak».

10H-organisasjonane meiner at fleire organisasjonar kan ta del i overskotet utan at det går ut over eksisterande formål.

10H-organisasjonane støttar alternativ 2 sjølv om «prosentandelene våre reduseres i forhold til dagens prosentandeler». 10H meiner at det

«er mulig både å sikre langsiktighet og forutsigbarhet for våre organisasjoner gjennom faste prosentandeler, samtidig som nye organisasjoner / formål inkluderes i ordningen. Overgangsordningen er i seg selv et godt eksempel på at det er mulig å finne løsninger som skaper rom for flere i andelen av spilleoverskuddet som går til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Mange av de nye formålene som kom inn i spilleoverskuddet gjennom overgangsordningen mottar nå mer støtte fra spilleoverskuddet enn flere av organisasjonene i 10H. Eksempler på dette er Turistforeningen, Norske Kvinners Sanitetsforening, Hørselshemmedes Landsforbund og Kirkens Bymisjon».

Dei som fell heilt ut av ordninga, til dømes korps, har ikkje uttalt seg om alternativa. Korps- og musikkforeningar er opptekne av at det må leggjast til rette for alternative tilskot til desse. Norges Musikkorps Forbund og Norsk musikkråd har forståing for at ordninga skal leggjast om, og at midlane skal vere øyremerkte landsdekkjande organisasjonar.

Lotteri- og stiftelsestilsynet, som skal forvalte ordninga, seier følgjande i høyringssvaret sitt:

«Av dei to alternativa støtter Lotteri- og stiftelsestilsynet alternativ 1. Vi meiner denne modellen vil vere ein meir dynamisk modell samanlikna med alternativ 2 ettersom ein større del av overskotet vil bli fordelt etter søknad. Alternativ 2 låser ein større del av tilskotsmidla til bestemte mottakarar og alternativet frigjer seg ikkje i same grad som alternativ 1 frå den gamle speleautomatmarknaden.»

15.7.2.2 Om minstegrense for å delta i ordninga

I høyringsnotatet er det foreslått ei minstegrense på 20 millionar kroner i søknadsgrunnlag for sentralleddet (driftskostnader minus enkelte frådrag) for å sikre at ordninga er øyremerkte store landsdekkjande organisasjonar. Hørselshemmedes landsforbund o.a.

«mener at forslag om minstegrense på 20 millioner kroner vil ekskludere en rekke større landsdekkende samfunnsnyttige- og humani-

tære organisasjoner som bygger sin virksomhet på frivillige krefter lokalt».

NOAH meiner at organisasjonar som ligg under grensa, kan ha vel så omfattande frivillig innsats som dei som er over grensa.

Det er ulikt syn på minstegrensa avhengig av om organisasjonen ligg under eller over. Organisasjonane som ligg under minstegrensa, ønskjer å fjerne eller justere henne ned. Fleirtalet av organisasjonane som ligg over grensa, har ikkje kommentert denne, enkelte støttar minstegrensa, mens eit fåtal ønskjer ei lågare minstegrense.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke stiller seg positiv til departementet sitt forslag til kriterium for å delta i ordninga «og vil spesielt fremme forslaget med å innføre en minstegrense for deltagelse som et hensiktsmessig grep».

10H meiner at forslaget om å innføre ei minstegrense for å delta i ordninga «er en klok og målrettet oppfølging av Sundvolden-plattformen som sier at store humanitære organisasjoner skal prioriteres».

15.7.2.3 Om «landsdekkjande»

I høyringsnotatet er det foreslått at ein landsdekkjande organisasjon må vere representert i alle landsdelar i Noreg. Frivillighet Norge meiner at definisjonen av *landsdekkjande* verkar strengare enn tilrådinga i Kulturdepartementets rettleiar for tilskotsordningar for barne- og ungdomsorganisasjonar. Antirasistisk senter ønskjer ein mindre restriktiv definisjon av omgrepet. Lotteri- og stiftelsestilsynet påpeiker følgjande om *landsdekkjande* i sitt høyringssvar:

«Lotteri- og stiftelsestilsynet vurderer at enkelte organisasjonar som elles ville kome inn under ordninga, ikkje vil innfri vilkåret slik det er foreslått. Dei manglar eksempelvis aktivitet i Nord- Noreg.»

15.7.2.4 Beredskapsorganisasjonane

Fleirtalet av høyringsinstansane som har uttalt seg om saka i høyringar i 2013 og 2016, har ikkje noko imot at den nasjonal beredskapen blir sikra. Fleirtalet av organisasjonane ønskjer at dette skal skje over statsbudsjettet. Hørselshemmedes Landsforbund mfl. meiner følgjande:

«Prinsipielt mener vi at slike oppgaver bør finansieres over statsbudsjettet [...]. Viktige

redningstjenester kan ikke være avhengig av overskuddet til Norsk Tipping.»

Røde Kors seier følgjande i høyringssvaret sitt:

«Røde Kors støtter at regjeringen i tråd med sin erklæring, ønsker å finne en ny permanent løsning på tildeling av spillemidler gjennom tippeskjelen. Røde Kors støtter også erklæringen og høringens forslag om å prioritere de største humanitære organisasjonene og den frivillige beredskapen.»

Norske Kvinners Sanitetsforening og Kirkens Bymisjon meiner at ingen organisasjonar bør få ein fast prosentdel. Kirkens Bymisjon uttaler følgjande:

«Begrunnelsen er at fordelingsnøkkelen i begge modellene bygger på omfanget av tidligere tiders automatinntekter for henholdsvis 3 eller 9 organisasjoner.»

15.7.2.5 Konsekvensar for organisasjonar som hadde automatinntekter i 2001

Flyktningshjelpen seier følgjande i høyringssvaret sitt:

«Velges alternativ 1, vil Flyktningshjelpen falle ut av tippeskjelen. Dette vil undergrave Flyktningshjelpens evne til å hjelpe mennesker i verdens kriseområder. Flyktningshjelpen er Norges største humanitære organisasjon og tippemidlene sammen med momskompensasjonen utgjør vår eneste offentlige ubundne støtte.»

Norges Handikapforbund seier dette i høyringssvaret sitt:

«NHF var en del av avtalen som førte fram til automatforliket og i sin tur fram til enerettsmodellen. I 2007 overtok NT automatvirksomheten og ansvaret for store deler av inntektsgrunnlaget til NHF. NHF skal etter avtalen motta midler via tippeskjelen. En klar intensjon ved avtalen var at den overførte virksomheten skulle bidra til økte, sikre og forutsigbare inntekter for partene.»

Kreftforeningen uttrykkjer i høyringssvaret sitt:

«tilfredshet med den hovedretningen departementet legger til grunn for endringene som fore-

slås; at ordningen skal avgrensnes til landsdekkende, andreorienterte samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som ivaretar viktige samfunnsoppgaver». Vidare uttaler Kreftforeningen:

«Kreftforeningen er trolig den av de store organisasjonene som ville tape mest økonomisk på omlegging bort fra dagens ordning. Et inntektstap i den størrelsesorden som det kan være snakk om, mer enn en fjerdedel av våre samlede inntekter, vil medføre kutt i aktiviteter og bevilgninger, og dermed få store konsekvenser for hele bredden av arbeidet vårt overfor kreftrammede og kreftforskningen. Samtidig vil mange av oppgavene våre som kuttes måtte erstattes, da vi uten andre tilskudd over statsbudsjettet for øvrig utfører oppgaver overfor kreftrammede som det offentlige tar seg av i forhold til andre sykdomsgrupper.»

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke seier dette i høyringssvaret sitt:

«Dersom alternativ 2 i det fremlagte høringsbrev ikke skulle bli valgt, vil det få omfattende konsekvenser for LHL sitt arbeid. Det er kun alternativ 2 som kan bidra til forutsigbarhet og langsiktighet og gi frie inntekter tilsvarende dagens nivå – slik vi vurderer det.»

Norsk Blindeforbund seier i høyringssvaret sitt:

«For at Norges Blindeforbund skal kunne videreføre tilbudet om rehabilitering og habilitering av voksne nyblinde i Norge, leir og kurstilbud til barn og unge, opplæring av førerhunder, et bredt tilbud til blinde og svaksynte i alle landets fylker med mer så er vi avhengige av langsiktige og forutsigbare rammevilkår.»

48 av høyringsinnspela kom frå lokale korps og janitsjar- og musikkforeningar som tidlegere har hatt inntekter frå gevinstautomatar og er ein del av overgangsordninga ut 2017. Høyringsfråsegnene frå dei enkelte korpsa viser til at tap av desse midlane vil få store konsekvensar for verksemda deira, og at andre inntektskjelder ikkje kan vege opp for dette.

Norges Musikkorps Forbund (NMF) har uttalt følgjande:

«NMF har forståelse for at det gjøres grep og endringer mht. disse midlene. Men vi er samtidig svært urolig for de konsekvensene dette vil

medføre for den samlede økonomien i Korps-Norge. [...] NMF ser det hensiktsmessige i at kun landsomfattende organisasjoner skal omfattes av den nye ordningen. Men det bør være en soleklar plikt å se på prosentfordelingen, slik at de støtteordningene som treffer lokale lag og foreninger kan få et løft.» Norsk musikkråd (NMR) seier følgjande: «NMR ser det hensiktsmessige i at kun landsomfattende organisasjoner skal omfattes av den nye ordningen, men det bør ses på kompensasjonsordninger som er treffsikre. NMR viser til NMF (Norges Musikkorpsforbund) sin uttalelse, og i likhet med dem understreker vi at uten den flora av frivillige lag og kulturforeninger i lokalsamfunnet – som i høyeste grad er samfunnsnyttige – har vi ikke noe grunnlag for landsomfattende organisasjoner.»

15.7.2.6 Overgangsordning

Norges Musikkorps Forbund meiner at «lengden på den nevnte overgangsordningen bør vurderes nøye i forhold til utviklingen av den samlede 'pakken' av støtteordninger».

10H-organisasjonane uttaler følgjande:

«Forslaget til permanent fordelingsmodell er en naturlig oppfølging av den velfungerende overgangsordningen og vi støtter intensjonen om å legge til rette for en prosess som gjør at vi har en permanent fordelingsmodell på plass i god tid før overgangsordningen utløper i 2017. Vi ønsker her å minne om at overgangsordningen må forlenges dersom dette mot formodning ikke skulle gå, det vil si dersom endelig fordelingsmodell ikke blir besluttet i tide til implementering fra 2018.»

Organisasjonar som ikkje hadde automatinntekter i 2001, ønskjer ikkje å forlengje overgangsordninga.

15.8 Departementet si vurdering

15.8.1 Innleiing

Ei framtidig deling av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar skal byggje på meir objektive kriterium enn automatforliket frå 2003 og skal kunne stå seg over tid. Det vil seie at nye organisasjonar må kunne ta del i ordninga, også i framtida. Ordninga skal vere enkel og ubyråkratisk og vere i tråd med EØS-avtalen sine reglar om offentleg støtte. Til-

skotet blir rekna som frie midlar innanfor dei rammene som følgjer av organisasjonen si godkjenning etter lotterilova. Det er i tråd med regjeringa sitt mål om mindre byråkrati for frivillige organisasjonar.

15.8.2 Avvikling av automatforliket

Fordelinga av midlar var ut 2013 basert på stortingsvedtaket frå juni 2003 om innføring av ein enerettsmodell for drift av spelterminalar i regi av Norsk Tipping. I samband med innføringa av enerettsmodellen blei det inngått eit forlik med samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar som hadde automatinntekter i 2001, og desse blei inkorporerte som eit tredje overskotsformål. 10H, som hadde hatt den største prosentdelen av inntekter frå gevinstautomatar, fekk ein fast prosentdel, mens andre organisasjonar kunne få midlar etter søknad til Lotteri- og stiftelsestilsynet. Frivillige organisasjonar som i si tid valde å ikkje gå inn i automatmarknaden, meiner at det ikkje er rett at den opphavlege kompensasjonsordninga skal stå til evig tid. Departementet meiner at alternativ 1 er den fordelingsmodellen som best varetek objektive kriterium, er dynamisk slik at nye organisasjonar kan komme til undervegs, og likestiller organisasjonane.

Frå 2014 har nye organisasjonar kunna søkje midlar i samsvar med fastsette kriterium. 10H har sagt at dei er einige i at nye organisasjonar bør komme inn i ordninga, men at det ikkje treng å få konsekvensar for prosentdelen til 10H. Fleirtalet av høyringsfråsegnene frå høyringsrunden i juni 2016 er tydelege på at dei ikkje ønskjer alternativ 2, som dei ser på som ei vidareføring av automatforliket.

Prosentdelen til Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp frå 2018 er basert på det tilskotet dei fekk i overgangsordninga i 2015. Forslaget vil gi desse tre organisasjonane ein noko lågare prosentsats enn om tilskotet frå ordninga i 2013 blei lagt til grunn. I samband med avviklinga av automatforliket og av omsyn til andre organisasjonar meiner departementet at dette er rimeleg.

Flyktninghjelpen vil ikkje vere omfatta av ordninga, på same måte som andre organisasjonar som primært har verksemd i utlandet. Denne regjeringa har teke høgd for at internasjonale organisasjonar ikkje er ein del av ordninga, gjennom endringar i lotteriregelverket i 2015. Etter lotteriforskrifta § 7 kan Lotteritilsynet no gi løyve i ni år til fem større private lotteri med ei omsetningsramme på 300 millionar kroner kvar og der lotte-

rioperatøren står for trekkinga. Ein kan gi løyve til organisasjonar med stor internasjonal aktivitet.²⁸

Enkelte 10H-organisasjonar vil kunne få meir midlar i ei ny ordning avhengig av søkjartalet, det samla søknadsgrunnlaget og midlar til fordeling, mens andre vil kunne få mindre. Sidan automatforliket blei inngått, er meirverdiavgiftskompensasjonsordninga for frivillige organisasjonar innført. I 2016 er ordninga på 1,3 milliardar kroner. Dette er frie midlar. Alle 10H-organisasjonane får midlar frå denne ordninga.

Til saman har ordninga inkludert rundt 160 korps. Dei vil ikkje lenger vere ein del av ordninga frå 2018. Grunngevinga er at kulturorganisasjonar får midlar over kulturdelen til Norsk Tipping, og at tidlegare automatinntekter ikkje lenger skal vere eit kriterium for å få midlar.

15.8.3 Kriterium for å delta i ordninga

Ettersom det er avgrensa midlar tilgjengeleg i ordninga, er det ikkje mogleg å opne opp for at alle frivillige organisasjonar skal kunne søkje midlar frå ordninga. Sidan automatforliket blei inngått, er det etablert nye ordningar som primært kjem lokale lag og foreningar til gode. Dei store landsdekkjande organisasjonane har viktige koordineringsfunksjonar og legg til rette for å sikre målretta verksemd over heile landet. Sentrallidd bidreg med økonomisk støtte og administrativ kompetanse, slik at lokallaga kan bruke meir tid på å skape frivillig aktivitet. På denne bakgrunn prioriterer denne ordninga dei store landsdekkjande organisasjonane.

Departementet tilrår å vidareføre kriteria frå den mellombelse ordninga frå 2014 til 2017 i ordninga frå 2018, med enkelte mindre justeringar. Kriteria avgrensar omgrepet *samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar* i tilknytning til fordelinga av overskotet til Norsk Tipping og definerer kva for organisasjonar som vil kunne falle innanfor ordninga under ein ny modell. Fleirtalet av høyringsinstansane var einige i dei foreslåtte kriteria i høyringa frå april 2013, og desse blei innførte frå 2014 for nye søkjarar.²⁹ Det er lagt til grunn at for å kunne få midlar til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar må organisasjonen oppfylle alle desse kriteria:

- a. lotteriverdig og registrert i Lotteriregisteret
- b. registrert i Frivilligregisteret under oppgitte kategoriar

- c. landsdekkjande
- d. ikkje-fortenestebasert og frivillig
- e. andreorientert

a. Lotteriverdig og registrert i Lotteriregisteret

I tråd med pengespellova § 10 skal ordninga vere tilgjengeleg for samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar.³⁰ Organisasjonar som har eit humanitært eller samfunnsnyttig formål, kan søkje om å bli godkjende som lotteriverdige.³¹ Dei fleste organisasjonane er kjende med omgrepet *lotteriverdig*, og dei fleste potensielle søkjarane til ordninga er alt godkjende som lotteriverdige. Lotteritilsynet skriv følgjande i erfaringsrapporten om ordninga 13. mars 2016: «Lotteritilsynet meiner vilkåret om at organisasjonen skal være godkjent som lotteriverdig etter lotteriloven er lite tyngende for søkerne, de fleste er allerede godkjent.» Departementet vurderer det derfor slik at godkjenning som lotteriverdig organisasjon og krav om registrering i Lotteriregisteret ikkje påfører organisasjonane noka ekstra byrde.

b. Registrert i Frivilligregisteret under visse kategoriar

Registrering i Frivilligregisteret er ein rett som blir tilordna registreringseiningar som driv frivillig verksemd, jf. § 4 i frivilligregisterlova. Eininga skal ved melding om registrering oppgi ICNPO-kategori for aktivitets- og verksemdsområde. Eininga kan melde inntil tre kategoriar. Dersom det blir meldt meir enn éin kategori, må kategoriane rangerast i samsvar med omfanget. Det er Brønnøysundregisteret som vurderer om krava til registrering i dei ulike ICNPO-kategoriane er oppfylte. Erfaringar frå søknadsåra 2014–2015 viser at kategori 7100 interesseorganisasjonar omfattar organisasjonar med aktivitet og verksemd innanfor ei rekkje ulike område, deriblant kultur og rekreasjon, som er definerte ut av ordninga. Kategorien omfattar òg mange fleire organisasjonar enn dei andre kategoriane som kjem inn under ordninga, som vist i tabell 15.2 nedanfor.

Det er heller ingen hinder for at organisasjonar som ligg utanfor dagens målgruppe³², kan registrere seg som interesseorganisasjon. Det inneber at enkelte organisasjonar som ikkje var tenkte som ein del av målgruppa, kan få midlar i overgangsperioden. Departementet har derfor i høy-

²⁸ Sjå omtale i kap 2.3.3

²⁹ Forskrift om tilskot til organisasjonar frå Norsk Tipping § 6a

³⁰ Sjå kap. 15.6.2

³¹ Lotterilova § 5

³² Forskrift nr. 640 av 12. mai 2014 om fordeling av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære § 6a

Tabell 15.2 Einingar som er registrerte i oppgitte kategoriar per 21. november 2016.¹

Formål	ICNPO	Einingar
Andre helsetenester	3400	1111
Sosiale tenester	4100	1752
Krisehjelps- og støttarbeid	4200	915
Natur- og miljøvern	5100	636
Dyrevern	5200	178
Interesseorganisasjonar	7100	4804

¹ Ein organisasjon kan vere registrert i inntil tre kategoriar og kan såleis vere tald fleire gonger.

ringsnotatet vurdert høvet til å ekskludere kategori 7100 interesseorganisasjonar. Enkelte organisasjonar har sagt at ein eksklusjon av denne kategorien kan få utilsikta konsekvensar. Det vil kunne få konsekvensar for fleire organisasjonar som ikkje har kommentert forslaget.

Departementet meiner derfor at det kan vere relevant å inkludere organisasjonar som berre er registrerte i 7100 interesseorganisasjonar, dersom det interessepolitiske formålet er knytt opp mot godkjende kategoriar i ordninga. Enkelte interesseorganisasjonar kan vere med og støtte opp under viktige samfunnsoppgåver innanfor nasjonal beredskap, helse og omsorg og miljø- og dyreverv. Departementet vurderer det derfor slik at interesseorganisasjonar med interessepolitisk hovudformål innanfor kategoriane ICNPO 3400 andre helsetenester, ICNPO 4100/4200 sosiale tenester / krisehjelp og støttarbeid og ICNPO 5100/5200 natur- og miljøvern/dyrevern kan komme inn i ordninga dersom dei fyller andre kriterium. Desse søkjarane må kunne dokumentere at hovudformålet er knytt til dei nemnde kategoriane gjennom vedtekter, årsmelding o.l. I tvilstilfelle avgjer Lotteri- og stiftelsestilsynet om ein organisasjon oppfyller vilkåra for å få rett til tilskot. Godkjende kategoriar i ny ordning frå 2018 blir då som følgjer:

- ICNPO 3400 andre helsetenester
- ICNPO 4100/4200 sosiale tenester / krisehjelp og støttarbeid
- ICNPO 5100/5200 natur- og miljøvern/dyrevern
- Organisasjonar som er registrerte i kategori 7100 og har sitt interessepolitiske hovudformålsarbeid knytt til ein av dei ovannemnde kategoriane

Departementet vurderer dette som ei relevant og avgrensa målgruppe ut frå formålet og intensjo-

nane som ligg bak fordelinga av desse midlane. Dei valde ICNPO-kategoriane omfattar mellom anna store landsdekkjande organisasjonar innanfor beredskap, helse og omsorg og natur- og miljøvern. Søkjaren må kunne vise til at ein sentral del av verksemda til organisasjonen fell inn under minst éin av dei oppgitte kategoriane. Departementet kan fastsetje nærmare reglar om krav til registrering i dei ulike kategoriane. Det er Lotteri- og stiftelsestilsynet som til slutt vurderer om ein sentral del av verksemda til organisasjonen fell inn under ein av dei oppgitte kategoriane. I vurderinga av om ein sentral del av verksemda til søkjarar til ordninga fell inn under minst éin av dei oppgitte kategoriane, vil ein leggje verksemda til heile organisasjonen (sentralledd og tilhøyrande underledd/avdelingar) til grunn.

c. Landsdekkjande med frivillig innsats

Landsdekkjande organisasjon er ein organisasjon som har formål og aktivitet av nasjonalt omfang. Det vil seie at formålet og aktiviteten må drivast ut over det reint regionale og lokale. Paraplyorganisasjonar er ikkje ein del av ordninga. Ei rekkje tilskotsordningar under ulike departement nyttar omgrep som landsdekkjande eller nasjonale organisasjonar. Det finst ingen juridisk felles definisjon for omgrepet. Departementet har i høringsnotatet frå 22. juni foreslått at organisasjonen må vere representert i alle dei fem landsdelane. Frivillighet Norge har peikt på at forslaget frå departementet ikkje er i tråd med rettleiaren for forenkling av statlege tilskotsordningar for barne- og ungdomsorganisasjonar, der det heiter at «[e]n landsdekkende organisasjon har tellende region/lokallag eller tellende medlemmer med bostedsadresse i minst fem fylker». For å sikre at ordninga inkluderer organisasjonar som utfører viktige samfunnsoppgåver, og som kan koordinere og

mobilisere til brei frivillig innsats ved kriser over heile landet, meiner departementet at det er naturleg at organisasjonen er breitt geografisk representert. Departementet vurderer det derfor slik at det ikkje er urimeleg å stille strengare krav til store landsdekkjande samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar som skal få midlar frå denne ordninga, enn til den medlemsbaserte aktiviteten i barne- og ungdomsorganisasjonar.

Departementet meiner at organisasjonen må ha eit sentralledd eller ein sentralorganisasjon med tilknytte underledd/avdelingar med jamleg regional og lokal aktivitet i fire av fem landsdelar i Noreg (Nord-Noreg, Trøndelag, Vestlandet, Sørlandet og Austlandet). Det blir ikkje stilt krav til kor mange fylke som skal vere representerte. I vurderinga av om ei avdeling eller eit underledd har jamleg aktivitet, kan forvaltaren mellom anna leggje vekt på talet på frivillige og/eller betalende medlemmer, omfanget av aktivitetstilbodet og om tilbodet er regelmessig. Det er berre sentralleddet eller sentralorganisasjonen som kan søkje. Departementet meiner at dette er ei formålstenleg og praktisk avgrensing av ordninga, samtidig som det gir sentralleddet eller sentralorganisasjonen høve til å prioritere bruken av midlane på ein måte som kan bidra til auka frivillig aktivitet. Regionreforma kan på sikt komme til å få konsekvensar for definisjonen av *landsdekkjande*.³³ Departementet legg opp til at krav til landsdekkjande vil få tilsvarende dekningsgrad i framtida òg, men at landsdelar og fylke kan bli erstatta av regionar o.l.

For å sikre at midlane går til frivillig verksemd, må organisasjonane vere ikkje-fortenestebaserte med frivillig innsats som ein viktig del av verksemda, akkurat som med momskompensasjonsordninga.³⁴ Dette er eit krav som det er brei semje om, og som vil bli vidareført i ei permanent ordning.

d. Andreorienterte organisasjonar

I arbeidet med å finne nye avgrensingskriterium i fordelinga av tilskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar blei det i rapporten frå Oxford Research gitt ei tilråding om å kople samfunnsnyttige og humanitære til omgrepet *andreorienterte*. Skiljet mellom eigenorienterte og andreorienterte organisasjonar har mange likskapar

med skiljet mellom samfunnsretta (*public benefit*) og medlemsretta (*member benefit*) organisasjonar.³⁵ Samtidig er denne kategoriseringa tydelegare på skiljet mellom innrettinga og arbeidsmåtene til organisasjonane, i tillegg til det overordna formålet til organisasjonane. I skiljet mellom samfunnsretta og medlemsretta organisasjonar er dei samfunnsretta innretta slik at dei hovudsakleg arbeider for å hjelpe eller støtte utanforståande grupper eller personar, mens medlemsretta organisasjonar i hovudsak arbeider for eller organiserer aktiviteten rundt egne interne medlemmer, heller enn dei som står utanfor. Dette skiljet blir rekna for å vere eit relevant tillegg for å tydeleggjere kva organisasjonar som kan definerast som andreorienterte i fordelinga av midlar til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar. Ordninga skal vere avgrensa til andreorienterte organisasjonar med samfunnsretta innretning og arbeidsmåte. Aktivitetane og formålet til organisasjonane må vere utoverretta og ha som siktemål å hjelpe eller støtte utanforståande grupper eller personar.

15.8.4 Fordelingsmodell

Det er foreslått å vidareføre fordelingsgrunnlaget for den enkelte søkjaren (dei totale driftskostnadene til sentralleddet i samsvar med rekneskapan frå førre året, redusert med frådragspostar) som i dagens forskrift for nye søkjarar.³⁶ På bakgrunn av dei fastsette vilkåra er det den nasjonale verksemda knytt til den frivillige og ikkje-fortenestebaserte delen av organisasjonsverksemda som blir lagd til grunn. Kvar godkjende søkjar vil få ein del av beløpet til fordeling som svarer til søkjarens del av det totale fordelingsgrunnlaget, etter at den faste delen til dei tre beredskapsorganisasjonane er fordelt.

15.8.5 Minstegrense

Fleirtalet av organisasjonane som har uttalt seg om forslaget til minstegrense på 20 millionar kroner i søknadsgrunnlag, ønskjer å fjerne eller redusere denne. Ein reduksjon i minstegrensa vil bidra til at nokre fleire organisasjonar kan komme inn i ordninga. Målgruppa for ordninga er store landsdekkjande samfunnsnyttige og humanitære orga-

³³ Meld. St. 22 (2015–2016) «Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver»

³⁴ Forskrift 15. april 2013 nr. 386 om meirverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjonar § 7, femte og sjette leddet.

³⁵ Eimhjellen, I. og Ødegaard, G. (2016) Klima og migrasjon. To casestudier av sivilsamfunnsorganisering i ei ny tid. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, s. 15–16

³⁶ Forskrift om tilskot til organisasjonar frå Norsk Tipping § 6b

nisasjonar. Ordninga er dynamisk, slik at det vil vere mogleg for fleire organisasjonar å komme inn i framtida dersom dei fyller kriteria for å delta. For å unngå at det blir for få midlar til fordeling på den enkelte organisasjonen i framtida, meiner departementet at det er formålstenleg å halde på ei minstegrense i søknadsgrunnlaget. Departementet tilrår ei minstegrense på 15 millionar kroner.

15.8.6 Overgangsordning

Ei ny permanent ordning skal etablerast frå 2018. Organisasjonane som vil falle ut av ordninga eller får reduserte tilskot frå 2018, har i høyringsinnspela bedd om ei forlenging av overgangsordninga som varer i perioden 2014–2017. På bakgrunn av desse høyringsinnspela, deriblant frå mange små lag og foreiningar, legg departementet opp til at overgangsordninga blir forlengd med eitt år (ut 2018) for organisasjonar som hadde inntekter frå lovleg oppstilte automatar i 2002. Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp vil inngå i den permanente ordninga frå 2018 med ein fast del. Andre organisasjonar søkjer på like vilkår i tråd med kriterium for å delta i ordninga frå 2018.

15.8.7 Oppsummering og konklusjon

Stortinget har gjennom beredskapsmeldinga slått fast at det er viktig å sikre den frivillige beredskapen. Både denne regjeringa og Stoltenberg II-regjeringa har tidlegere fremja forslag i høyring om at Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp skal sikrast med ein fast del tilsvarende det tilskotet dei får i dag. Fleirtalet av høyringsinstansane har ingen vesentlege motførestellingar mot dette. Denne regjeringa godkjende i 2014 dei allereie fastsette vilkåra³⁷ for kva nye organisasjonar som kan få midlar frå Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar.³⁸ I høyringsrundane frå 2013 og juni 2016 kjem det fram at det er brei oppslutning om hovudkriteriet og fordelingsmodellen for ordninga.

³⁷ Endring 9. august 2013 i forskrift om tilskudd fra Norsk Tipping

³⁸ Endring 14. mai 2014 i forskrift om tilskudd fra Norsk Tipping.

Fordelinga av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar skal byggje på objektive kriterium og kunne stå seg over tid. Store humanitære organisasjonar skal prioriterast, jf. Sundvoldenerklæringa. I Frivilligerklæringa heiter det:

«Regjeringen anerkjenner frivilligheten som en viktig aktør i å løse samfunnsoppgaver blant annet som leverandør av helse- og sosialtjenester og i beredskapsarbeidet.»

Ordninga skal vere enkel, ubyråkratisk og i tråd med EØS-avtalen sine reglar om offentleg støtte. Tilskotet blir rekna som frie midlar innanfor rammene som følgjer av organisasjonen si godkjenning etter lotterilova. Det er i tråd med regjeringa sitt mål om mindre byråkrati for frivillige organisasjonar. Departementet vurderer det slik at alternativ 1 bidreg til mest mogleg likebehandling av tilsvarende typar organisasjonar basert på driftskostnader og aktivitetsformål. For å komme fleirtalet av høyringsinnspela i møte blir overgangsordninga forlengd med eit år, med unntak for Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp, som inngår i permanent ordning frå 2018 med ein fast prosentdel.

Boks 15.1 Departementet sin konklusjon om fordeling av Norsk Tipping sitt overskudd til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner

Overgangsordninga for organisasjonar med automatinntekter i 2001 blir forlenga med eitt år, ut 2018. Dette gjeld ikkje for Røde Kors, Redningsselskapet og Norsk Folkehjelp som inngår i ei permanent ordning frå 2018, med ein fast årleg prosentdel tilsvarende det tilskuddet dei mottok i 2015.

Ein permanent modell for fordeling av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige- og humanitære organisasjonar blir innført frå 2018. Organisasjonar utan automatinntekter i 2001 inngår i den permanente ordninga frå 2018 og søkjer i tråd med faste kriteriar. Minstegrensa blir satt til 15 millionar kroner.

16 Bingo

16.1 Bakgrunn

16.1.1 Bingomarknaden i dag

Bingo er det største private lotteriet på den norske pengespelmarknaden. Spellet er regulert av bingo-forskrifta,¹ og Lotteritilsynet gir løyve til å halde bingo til foreiningar som er godkjende etter lotterilova § 4. I dette kapittelet vurderer departementet kva mål som bør liggje til grunn for bingopolitikken, og behovet for endringar i dei gjeldande ansvarlegheitsrammene og reguleringa av bingo.

I dag har vi tre former for bingo i Noreg: entreprenørbingo, foreiningsbingo og radiobingo.

Entreprenørbingo er den største forma for bingo og blir halde i eigne bingohallar. Bingohallar er dei einaste reint profesjonelle spelestadene i Noreg. Det er ei foreining som får løyve til å halde bingo, men spelet blir halde av ein privat aktør i samsvar med ein avtale med foreininga. Det er Lotteritilsynet som gir entreprenørautorisasjon.

Foreiningsbingo er ei form for bingo som foreiningane sjølve held, ofte i andre lokale enn typiske bingohallar. Foreiningsbingo finn stad i vesentleg mindre omfang enn entreprenørbingo og er underlagd eit noko forenkla regelverk.

Bingo i lokalradio og lokal-TV blir halde gjennom sendingar der spelarane deltek heimanfrå. Berre stasjonar med konsesjon kan får løyve til denne forma for bingo – og då under føresetnad av at lotteriinntektene skal gå til drift av stasjonen.

Norske bingohallar tilbyr tre former for spel:

- Det tradisjonelle hovudspelet, der 15 prosent av netto omsetning (omsetning etter gevinstutbetaling) blir utbetalt til bingoformåla
- Databingo (eit elektronisk sidespel), der 30 prosent av netto omsetning blir utbetalt til bingoformåla
- Papirspel (rivelodd), der 30 prosent av netto omsetning blir utbetalt til bingoformåla. Resten av overskotet går til bingoentreprenørane.



Figur 16.1 Bingo

Foto: Erland Vinberg/TT/NTB Scanpix.

I bingohallar kan ein òg finne spelterminalen Belago. Det er Norsk Tipping som driv Belago. Utbetalinga av overskot frå Belago skjer ved følgjande fordeling: 25 prosent til bingoformåla, 35 prosent til bingoentreprenøren og 40 prosent til Norsk Tipping.

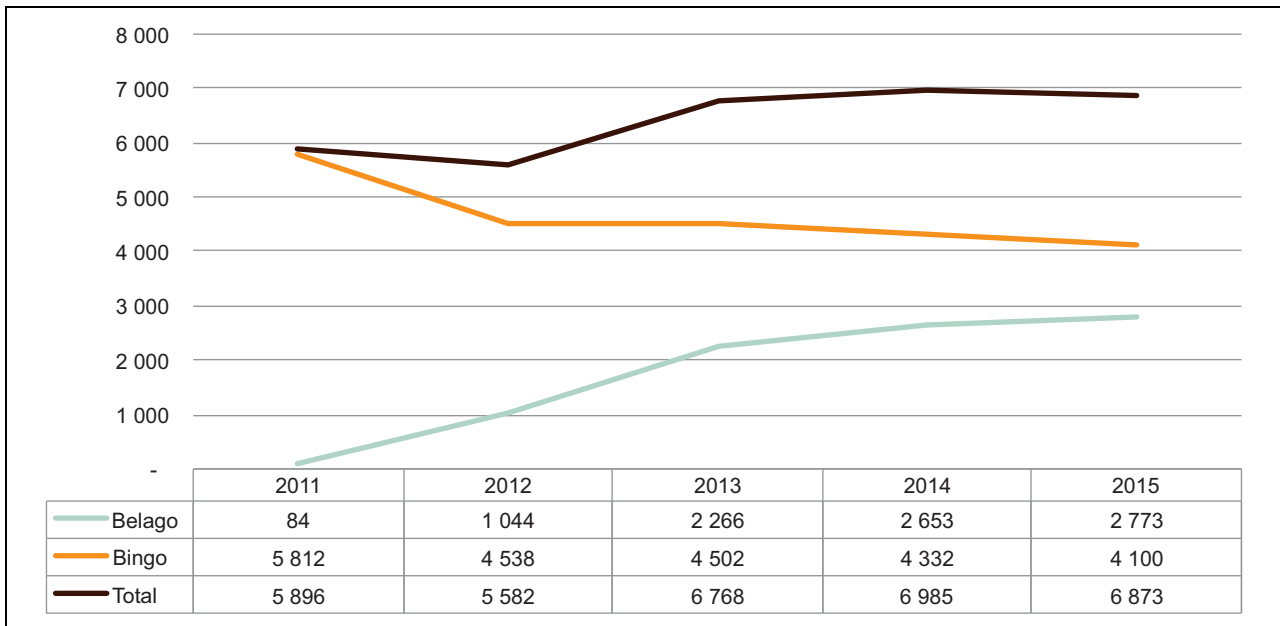
Lag og organisasjonar som har inntekter frå bingo, må godkjennast som lotteriverdige av Lotteritilsynet. Det kan typisk vere idrettslag, hjelpekorps, skulekorps og ulike interesseorganisasjonar. Over 3000 formål får inntekter frå bingo.

16.1.2 Utviklinga på bingomarknaden

Frå 1. april 2010 blei bingoautomatar (ei form for utbetalingsautomat med bingospel) forbodne i norske bingohallar og erstatta med spelterminalane Belago, som Norsk Tipping driv. Det var eit ledd i automatreforma som blei vedteken av Stortinget i 2003 og sett i verk i 2007.

Omsetninga på den norske bingomarknaden auka frå 1,9 milliardar kroner i 2006 til 5,4 milliardar kroner i 2010. I same periode gjekk talet på hallar opp frå 123 til 219, noko som mellom anna skriv seg frå utviklinga av det elektroniske sidespelet databingo. For å avgrense omfanget av speleproblem i samband med bingo blei det hausten 2010 fastsett fleire endringar i bingo-forskrifta. For databingo blei det fastsett eit tak på 30 terminalar per hall og enkelte avgrensingar i funksjonsmåten. Det blei mellom anna fastsett at det

¹ Forskrift 30. november 2004 nr. 1528 om bingo



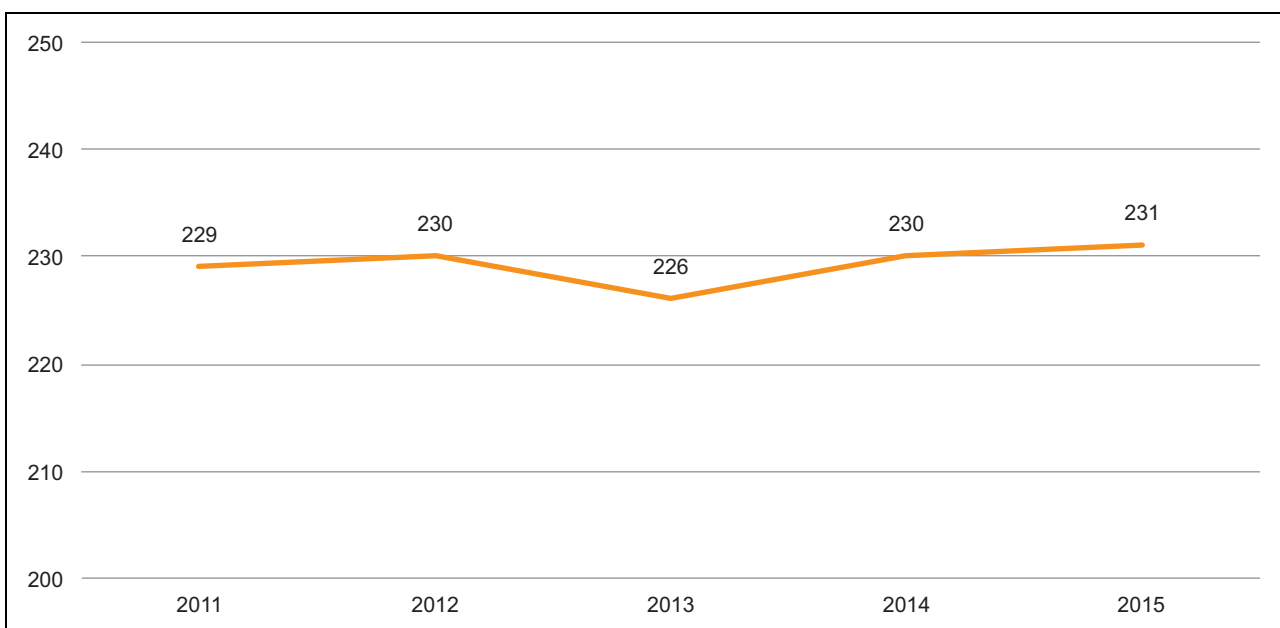
Figur 16.2 Brutto omsetning på bingo, 2011–2015

skal gå minst 30 sekund frå eit spel er ferdig, til det kan trekkjast på nytt. Vidare blei det fastsett krav om at minimum fem databingoterminalar skal vere kopla saman i same lokale, og at den enkelte spelaren ikkje kan kjøpe meir enn fem bonngar per spel.

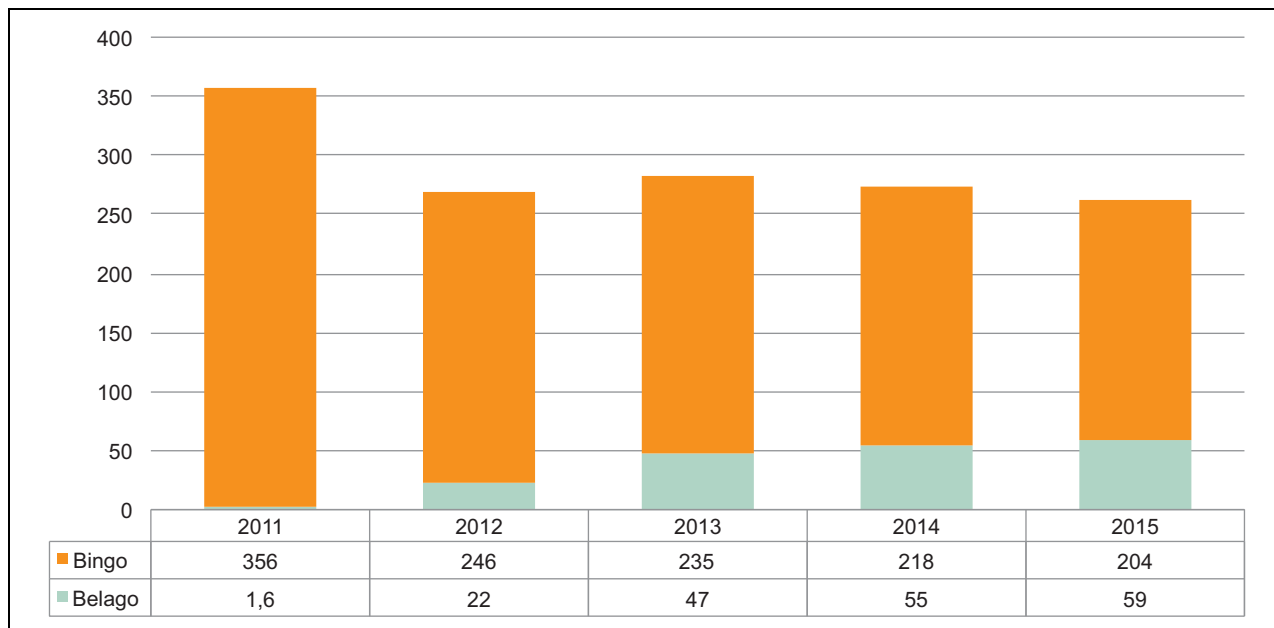
Det blei samtidig vedteke endringar for å styrkje hovudspelet på bingo, mellom anna ved å auke gevinstgrensene. Verdien av den enkelte gevinsten i hovudspelet blei heva til 5000 kroner. I tillegg blei det tillate med ein jackpotgevinst som

kan samlast i to forskjellige pottar, der kvar pott ikkje kan vere over 35 000 kroner. Det blei òg fastsett eit krav om 2 millionar kroner i omsetning i hovudspel per år for å ha databingo.

Figur 16.2 viser at frå og med 2012 er brutto omsetning på bingo blitt noko redusert. Omsetningsnedgangen er primært relatert til databingo. Når det gjeld omsetninga på hovudspelet, har denne vist ein svakt fallande tendens dei siste åra. Belago har vist ein stigande tendens, slik at den samla bruttoomsetninga i norske bingohallar har



Figur 16.3 Bingohallar, 2011–2015



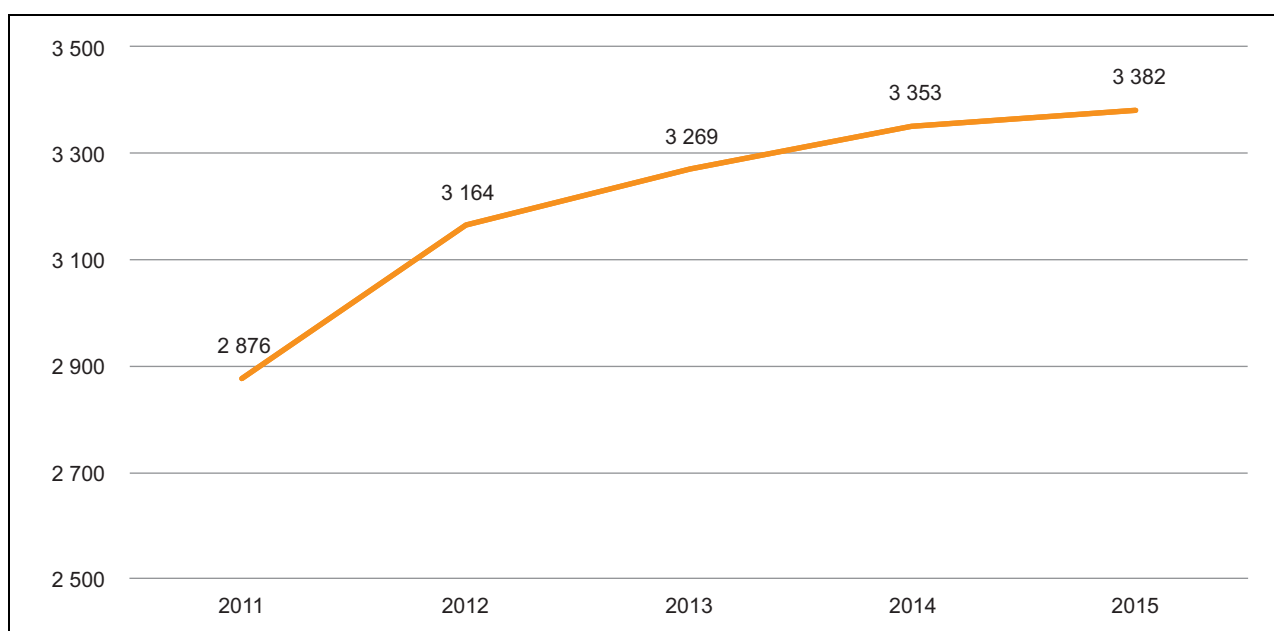
Figur 16.4 Utbetaling av overskot til formål frå entreprenørbingo, 2011–2015

vore nokså stabil. Talet på bingoentreprenørar har òg vore stabilt og har dei siste åra lege på rundt 60.

Figur 16.3 viser utviklinga i talet på bingohallar sidan 2011. Talet på hallar har lege stabilt rundt 230. Men det går ikkje fram av tala at det i dei seinare åra er blitt etablert bingo i mindre lokale, særleg i samband med kioskverksemd. Det heng truleg saman med at slike lokale gjerne er rimelegare å drifte enn større bingohallar.

Figur 16.4 viser at også utbetalingane til formål har vore relativt stabile dei siste fire åra. Utbetalingane er likevel markert lågare enn i 2011. Ein nedgang i utbetalingane til formåla var ein forventta konsekvens av endringane i bingoforskrifta som blei fastsette hausten 2010.

Figur 16.5 viser at utbetalingane frå entreprenørbingo fordeler seg på stadig fleire formål.



Figur 16.5 Formål som har bingoinntekter, 2011–2015

16.2 Mål for bingopolitikken

16.2.1 Bakgrunn

I det følgjande vurderer departementet kva mål som bør liggje til grunn for bingopolitikken.

Sosial ansvarlegheit, inkludert kanalisering til ansvarlege spel

Bingo er den største private lotteriforma i den norske pengespelmarknaden. Eit hovudformål med bingoreguleringa har vore å sikre at bingo blir halde innanfor samfunnsmessig forsvarlege rammer med liten fare for utvikling av speleproblem. Bak regelverket ligg det ei erkjenning av at det er behov for dette spelet i Noreg, fordi mange ønskjer å spele bingo. For å møte denne spelelysta har ein tillate bingo, men i regulerte og kontrollerte rammer som skal hindre at det utviklar seg speleproblem i tilknytning til spelet.

Bingo som sosial møtestad

Det tradisjonelle hovudspelet har gjennom fleire tiår vore det sentrale spelet i norske bingohallar. I

hovudspelet deltek spelarane samtidig, noko som gir spelet eit sosialt element. Bingohallar har på denne måten hatt ein funksjon som sosiale møtestader for mange. I samband med fastsetjinga av bingoregelverket i 2004 blei det sett som mål å halde oppe og styrkje hovudspelet som det sentrale spelet i norske bingohallar, mellom anna av omsyn til det sosiale elementet i bingo.

Overføringar til formåla

Bingo er ei inntektskjelde for mange lokale foreiningar og lag. Overskotet som blir utbetalt, er viktige inntekter for formåla. Det er berre eit lite mindretal av mottakarane som òg får midlar via tippenøkkelen. I 2015 fekk over 80 prosent av bingoformåla òg midlar frå grasrotordninga til Norsk Tipping (ca. 130 millionar kroner).

Forholdet til einerettsmodellen

Den norske pengespelmarknaden er bygd på ein struktur der dei største pengespela skal haldast i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Både EFTA-domstolen og norske domstolar har konkludert med at ein slik modell er i samsvar med EØS-



Figur 16.6 Databingo

Foto: Berit Roald/NTB Scanpix.

avtalen. Samtidig er det akseptert at Noreg kan ha ein avgrensa privat lotterimarknad ved sida av einerettsmodellen. Ein føresetnad for ei slik løysing er at det er dei statleg kontrollerte aktørane som kan tilby pengespela med størst omsetning og spel som kan innebere ein fare for at nokon utviklar speleavhengigheit, for det sikrar offentleg kontroll og tilsyn. Reguleringa av bingomarknaden speglar desse føresetnadene.

16.2.2 Departementet si vurdering

Departementet legg til grunn at sosialpolitiske omsyn og omsynet til einerettsmodellen bør vere dei primære måla for bingoreguleringa. Sosialpolitiske omsyn låg til grunn for at det hausten 2010 blei fastsett fleire endringar i regelverket for databingo. Effekten av desse tiltaka var at omfanget av speleproblem knytte til bingo blei redusert. Målet om ansvarlege spel ligg til grunn for all regulering av pengespel i Noreg og bør derfor framleis vere hovudmålet i bingopolitikken.

Einerettsmodellen er ein hjørnestein i den norske pengespelpolitikken. Bingopolitikken må reflektere dette. Som nemnt ovanfor inneber det at bingoomfanget må haldast på eit avgrensa nivå og ikkje utfordre einerettsmodellen.

Omsynet til samfunnsmessig forsvarleg gjennomføring av bingo og forventingar om overføringar av overskot til formål kan vere to motstridande omsyn i bingoreguleringa. Departementet ser det som eit viktig mål å sikre og halde oppe inntekter til gode formål frå bingo. Departementet meiner likevel at i den grad det er eit motsetningsforhold mellom sosialpolitiske omsyn og ønsket om utbetaling til formål, må det førstnemnde ha forrang.

Bingo har ei lang historie på den norske marknaden og har vore halde i eigne lokale som blir omtalte som tradisjonelle bingohallar. På bakgrunn av utviklinga av elektroniske spel på bingo og fordi bingo no blir etablert i mindre lokale, særleg i samband med kioskverksemd, har mange bingohallar fått meir preg av å vere reine spelelokale. Bingoen si rolle som sosial møtestad er dermed noko redusert, men nokre av dei store tradisjonelle bingohallane har enno ein slik funksjon for mange spelarar. Departementet legg derfor til grunn at det framleis bør vere eit mål at bingo skal ha ein funksjon som ein sosial møtestad.

Boks 16.1 Departementet sin konklusjon om mål for bingopolitikken

Sosial ansvarlegheit og omsynet til einerettsmodellen skal framleis vere dei overordna måla for pengespelpolitikken. Ønsket om å sørge for utbetaling til formål og ta vare på bingo som sosial møtestad skal òg leggast vekt på, så sant det er foreineleg med dei overordna måla.

16.3 Ansvarlegheitsrammer for bingo

I dag er det fastsett følgjande generelle krav for å sikre sosialt ansvarlege spel i norske bingohallar:

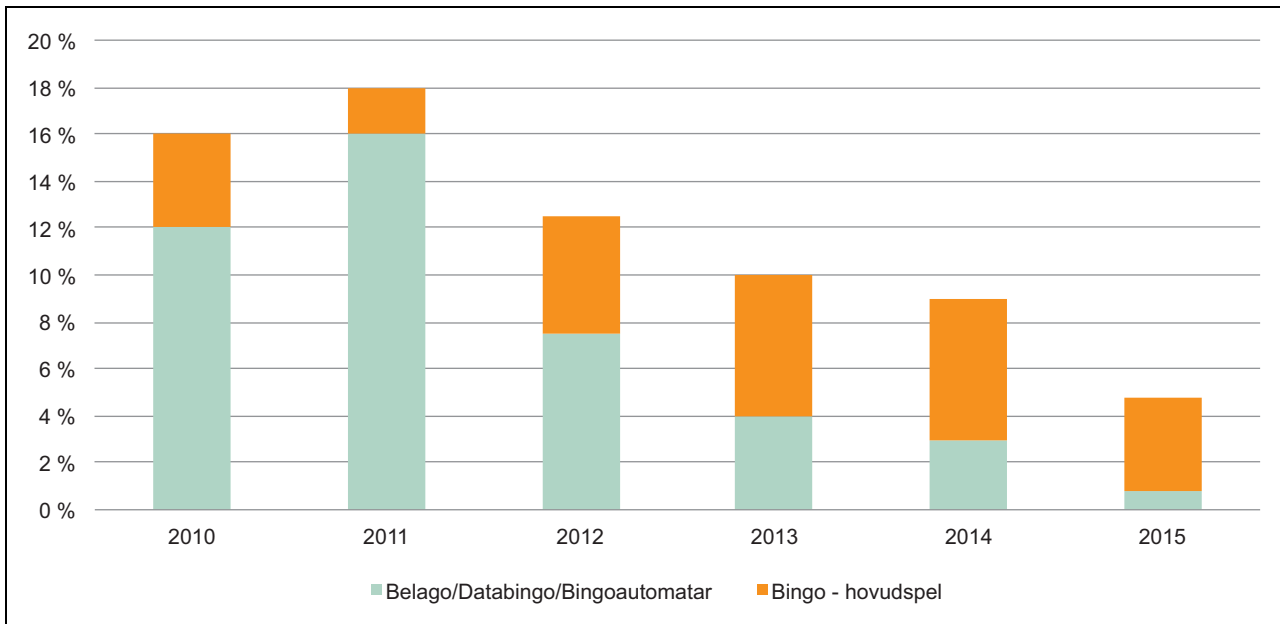
- Personar under 18 år har ikkje lov å opphalde seg i bingolokala.
- Det skal alltid vere ein tilsett i bingohallen med gjennomført kurs i spelansvar.
- Alle elektroniske terminalar i eit bingolokale skal vere merkte med standard informasjon om Hjelpelinja for spelavhengige.

Det er ikkje lov å spele hovudspel eller sidespel i perioden mellom klokka 24.00 og klokka 07.00.

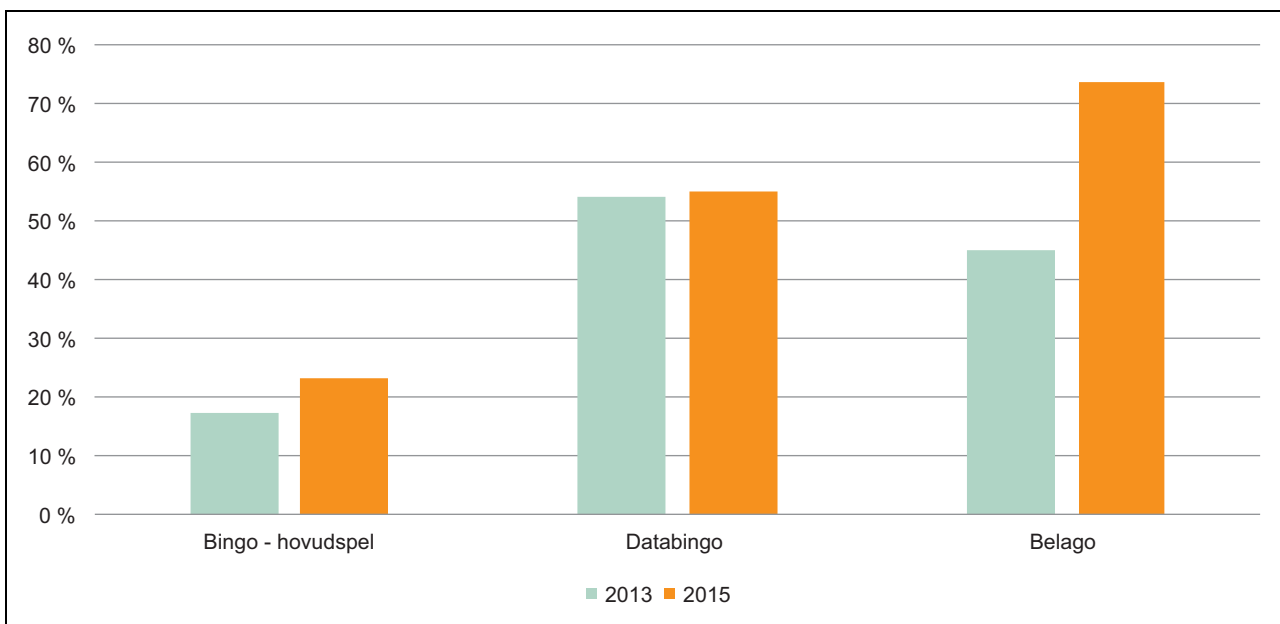
For Belago er det fastsett krav om obligatorisk speleregistrering og tapsgrenser på 800 kroner per dag eller 4000 kroner per måned. Ettersom Belago er drifta av Norsk Tipping, er terminalane underlagde det generelle ansvarlegheitsregimet til Norsk Tipping.

Etter at endringane i bingoregelverket blei implementerte i 2011 og 2012, er omfanget av problematisk spelåttferd på bingo blitt redusert. I dag er det få dokumenterte speleproblem relatert til dette spelet. Tala frå Hjelpelinja for speleavhengige viser at problema med bingospel er reduserte sidan 2011. Figur 16.7 gir ei oversikt over førstegongssamtalar i perioden 2010–2015 der spel på bingo er nemnt som hovudproblemspel. Tabellen viser at stadig færre nemner spela i bingohallar som hovudproblemspel:

Befolkningsundersøkinga frå 2015 viser at det er få i Noreg som spelar bingo. 58 prosent av nordmenn i alderen 16 til 74 år har delteke i ei eller anna form for pengespel det siste året. 3,4 prosent av desse spelarane har svart at dei har spelt bingo i eit bingolokale, med 1,3 prosent på databingo og 0,6 prosent på Belago. Det er dermed få som spelar bingo, men undersøkinga viser



Figur 16.7 Hovudproblemspel i samtalar om pengespelproblem med Hjelpelinja



Figur 16.8 Prosentdel moderate risikospelarar og problemspelarar i ulike bingospel, 2013 og 2015

Kjelde: Befolkningsundersøkinga, 2013 og 2015.

at blant dei som spelar bingospel, er moderate risiko- og problemspelarar overrepresenterte. Særleg gjeld det for databingo og Belago. Blant dei som seier at dei spelar hovudspel, er nærmare kvar fjerde spelar ein risiko- eller problemspelar. For databingo og Belago er over halvparten i denne kategorien. Sidan det er få som spelar bingospel, blir utvala små i undersøkinga. Resultata ser likevel ut til å samsvare med befolk-

ningsundersøkinga frå 2013, som hadde fleire spurde, og som òg viste ein overrepresentasjon av risiko- og problemspelarar for bingospela.

Det ser ut til at omfanget av problemspeling knytt til bingo har utvikla seg i positiv retning. Tala for Belago er tvitydige, men sidan det er Norsk Tipping som tilbyr Belago, må alle som spelar på Belago, spele registrert og rette seg etter ansvarlegheitsregimet til Norsk Tipping, også

Boks 16.2 Departementet sin konklusjon om ansvarlegheitsrammer for bingo

Det er ikkje behov for nye krav til ansvarlegheit for bingo per i dag.

når det gjeld grensene for kor mykje ein kan tape i løpet av ein periode. Departementet legg derfor til grunn at det per i dag ikkje er behov for å skjerpe ansvarlegheitsrammene for bingo, men vil følgje utviklinga nøye.

16.4 Aktuelle regulatoriske endringar

16.4.1 Innleiing

Bransjeorganisasjonane Norges Bingo- og Lotteri- forbund og Bransjeforeningen for samfunnsnyttig lotterivirksomhet har komme med fleire forslag til regulatoriske endringar i regelverket for å auke omsetninga på bingo. Aktørar i bingo-bransjen har teke til orde for at endra rammevilkår for norske bingo-hallar har ført til nedgang i omsetninga, noko som svekkjer det økonomiske driftsgrunnlaget og reduserer utbetalingane til formåla. Samtidig viser aktørane til at dei no møter større konkurranse frå utanlandske spelselskap som tilbyr bingo på Internett, og at dei har problem med å nå fram til nye kundegrupper. På bakgrunn av dette har bingo-bransjen hevda at det vil komme fleire nedleggingar på marknaden. Derfor har aktørar i bransjen presentert fleire ønske om endringar i regelverket for bingo. Departementet vil nedanfor vurdere dei mest sentrale forslaga som bransjeorganisasjonane har spelt inn.

Nøkkeltala for utviklinga i bingo-marknaden, både i brutto omsetning, talet på hallar og utbetaling til formål, avdekkjer etter departementet sitt syn ikkje noko presserande behov for å liberalisere rammevilkåra for bingo. Utviklinga med redusert omsetning er uttrykk for ein vilja politikk. Departementet meiner likevel at det er viktig at bingo-bransjen får høve til å utvikle seg i takt med endra teknologiske føresetnader og spelevarar. Det er behov for å revitalisere dei lovlege norske pengespela, slik at dei verkar attraktive og kan vere eit reelt alternativ til dei uregulerte spelselskapa på nett. Endringsforslag bør likevel ikkje gjennomførast dersom dei går utover dei overordna måla om at ein skal ha sosialt ansvarlege spel, og at bingo-reguleringa skal støtte einerettsmodellen.

Departementet vil i denne samanhengen vise til at eit fleirtal i familie- og kulturkomiteen (medlemmene frå Høgre og FrP) i budsjettinnstillinga Innst. 14 S (2015–2016) bad om at regjeringa ser nærmare på rammevilkåra for bingo i Noreg, seinast i den varsla stortingsmeldinga om pengespel. Komitéfleirtalet viste mellom anna til at det at bingoinntektene er svært viktige for lokale lag og foreiningar, tilseier at regjeringa bør sjå nærmare på rammevilkåra for bingo i Noreg. Fleirtalet viste særleg til at den såkalla 30-sekundsregelen bør vurderast.

16.4.2 Endring av 30-sekundsregelen

16.4.2.1 Bakgrunn

I bingo-forskrifta § 16 er det fastsett ein regel om at det skal gå minst 30 sekund frå eit spel er ferdig, til det kan trekkjast på nytt. Denne regelen inneber at det i ein 30-sekundsperiode ikkje kan vere nokon former for trekkingar i eit spel som kan gi gevinst. Pausen kan ein bruke til å telje ned til ei trekking og til å leggje på innskot. Når pausen er ferdig, kan det trekkjast på nytt, og resultat av vinnarkombinasjonane kan presenterast. Formålet med regelen er å avgrense spelfrekvensen for databingo. Spelfrekvensen er ein eigenskap ved spel som har mykje å seie for faren for å utvikle speleproblem. Ei viktig årsak til at 30-sekundsregelen blei innført, var at det er vanskelig å innføre andre effektive ansvarlegheitstiltak på bingo, som til dømes obligatorisk bruk av spelarkort og grensesetjingsverktøy.

Bransjeaktørane har teke til orde for at 30-sekundsregelen bør endrast, slik at denne pausen kan fyllast med underhaldningselement, til dømes ved at den enkelte trekkinga tek lengre tid. Forslaget vil ikkje innebere hyppigare trekkingar. Det kan likevel gi bransjen større fleksibilitet til å utvikle underhaldningsaspektet i spela, slik at dei verkar meir attraktive.

16.4.2.2 Departementet si vurdering

Departementet foreslår at 30-sekundsregelen blir endra i tråd med innspelet frå bransjeaktørane. Departementet legg vekt på at det ikkje vil innebere hyppigare trekkingar eller at den enkelte spelaren kan auke innsatsen. Spelet vil likevel verke meir attraktivt.

I bingo-forskrifta er det fastsett fleire reguleringar av databingo som sikrar at dette spelet likevel blir halde innanfor trygge rammar. Spelet kan berre haldast i bingo-hallar med 18-års alders-

Boks 16.3 Departementet sin konklusjon om 30-sekundsregelen

30-sekundsregelen for databingo blir endra.

grense. Dessutan er det ikkje lov til å ha fleire enn 30 terminalar per bingohall. Det er òg krav om fellestrekking for alle terminalane, og minst fem terminalar skal vere kopla saman i same lokale. Det er vidare berre lov å kjøpe inntil fem bongar per spel. Departementet meiner at det med desse tiltaka vil vere forsvarleg å mjuke opp 30-sekundsregelen som eit ledd i revitaliseringa av bingo på den norske marknaden.

16.4.3 Deltaking i bingospel via Internett*16.4.3.1 Bakgrunn*

Bransjeaktørar har òg ønskt at det skal vere mogleg for spelarar å delta i eit hovudspel på bingo heimanfrå via Internett. Det vil eventuelt ikkje innebere etablering av eit nytt spel, men berre eit utvida høve for publikum til å delta i eit eksisterande bingospel. Bingoaktørane ser for seg at det kan styrkje omsetninga på bingo og demme opp for bingo på nett som utanlandske speleselskap tilbyr.

16.4.3.2 Departementet si vurdering

Deltaking i hovudspel i bingohallar via Internett vil innebere at spelarar kan sitje heime og delta i bingospel som norske bingohallar tilbyr. Sjølv om eit slikt tilbod kan svekkje bingohallane sin funksjon som sosiale møtestader, meiner departementet at det vil vere ei naturleg modernisering av bingotilbodet.

Norsk Tipping har einerett på å tilby nettbingo i Noreg. Ei opning for nettdistribuert bingo føreset derfor at det blir fastsett eit regulatorisk rammeverk som ikkje utfordrar denne eineretten. Det vil mellom anna seie at regelverket må sikre at det berre åpnes for høvet til å delta i sanntid i eit hovudspel som fysisk finn stad i ein bingohall. Hovudspelet på bingo er elles eit spel som ikkje fører til nemneverdige speleproblem.

Bransjen har for øvrig bedt om auka premiar på hovudspelet på bingo. Det er lite problemspel knytta til hovudspel på bingo, og departementet vil derfor sende på høyring eit forslag om auking av premiane i dette spelet.

Boks 16.4 Departementet sin konklusjon om deltaking i bingospel via internett

Det blir opna for at spelarar kan delta i hovudspel i bingohallar via Internett.

16.4.4 Endring i fordelingsnøkkelen for Belago*16.4.4.1 Bakgrunn*

Overskotet frå Belago blir fordelt med 25 prosent til bingoformåla, 35 prosent til bingoentreprenøren og 40 prosent til Norsk Tipping. No som etableringa av Belago i norske bingohallar er gjennomført, meiner bingobransjen at prosentdelen til Norsk Tipping bør kunne reduserast, og at prosentdelane til formåla og entreprenørane kan aukast. Det er grunnleggjande med at investeringane til Norsk Tipping no truleg er nedbetalte, og at selskapet derfor ikkje har behov for 40 prosent av overskotet frå Belago.

16.4.4.2 Departementet si vurdering

Etableringa av Belago er meint å styrkje det samla speltilbodet på bingo ved å bidra til at spel blir tilbydde innanfor samfunnsmessig forsvarlege rammer og held oppe inntektsgrunnlaget for norske bingohallar og formåla. Ifølgje Norsk Tipping bruker selskapet 38 prosent av dei 40 prosentane frå Belago til å dekkje kostnadene som er relaterte til drifta av dette spelet. Dei resterande 2 prosentane (som svarer til 5 millionar kroner) blir overførte til tippenøkkelen.

Departementet legg til grunn at bør vere rom for å redusere Norsk Tipping sin del av overskotet med 5 prosent til 35 prosent. Overføringa til formåla bør aukast tilsvarande.

Boks 16.5 Departementet sin konklusjon om fordelingsnøkkelen for Belago

Fordelingsnøkkelen for Belago blir endra slik at prosentdelen til Norsk Tipping blir redusert frå 40 til 35, mens formålsdelen aukar frå 25 til 30 prosent.

17 Økonomiske og administrative konsekvensar

Innleiing

Kapittel 1 inneheld innleiing og samandrag av meldinga. Kapittel 2 beskriv utviklinga av det rettslege rammeverket for den norske lotteri- og pengespelmarknaden dei siste åra. Kapittel 3 beskriv dagens pengespel- og lotterimarknad i Norge. Kapittel 4 presenterer tilgjengeleg kunnskap om konsekvensane av pengespel, inkludert speleåtfærd og speleproblem i befolkninga. Kapittel 5 gjer greie for kva tiltak som per i dag er sette i verk for å sikre ein ansvarleg pengespelpolitikk. Kapittel 6 beskriv den teknologiske utviklinga i pengespelmarknaden dei siste tiåra. Kapittel 7 gjer greie for EØS-retten sine hovudprinsipp for pengespelregulering og gir ei kort oversikt over arbeidet med pengespelpolitikk i EU.

Vidareføring av einerettsmodellen

I kapittel 8 foreslår departementet å vidareføre einerettsmodellen, og forslaget har såleis ingen direkte økonomiske eller administrative konsekvensar samanlikna med i dag.

Under dagens marknadssituasjon vil ei lisensordning og ein einerettsmodell gi omtrent like mykje direkte inntekter til det norske samfunnet. Dersom utanlandske spelselskap i framtida tek ein større prosentdel av marknaden for spela som er aktuelle å lisensiere, vil ei lisensordning kunne gi større direkte inntekter til det norske samfunnet. Under ein lisensmodell vil likevel inntektene inngå i statsbudsjettet og dermed utgjere ei mindre føreseieleg inntektskjelde for frivilligheita.

Styrkje heilskapen i politikken

I kapittel 9 drøftar departementet behovet for å styrkje heilskapen i pengespelpolitikken. Departementet vil utarbeide forslag til éi felles lov for lotteri, pengespel og totalisatorspel. Departementet vil samtidig gjennomgå alle forskrifter som er heimla i dagens tre lover. Målet er å skape ein reguleringsstruktur som er oversiktleg og tilgjengeleg, og som bidreg til å vareta ein heilskapleg og konsistent pengespelpolitikk. Tiltaket vil skape

administrativ forenkling. Det vil ikkje ha større økonomiske konsekvensar.

Regjeringa vil samle ansvaret for all pengespelpolitikk under Kulturdepartementet. Det vil seie at departementet overtek ansvaret for å regulere spel som Norsk Rikstoto tilbyr. Tiltaket vil vareta omsynet til effektiv utnytting av dei administrative ressursane til staten. For Lotteritilsynet som tilsyns- og forvaltingsorgan vil det vere ein fordel å berre ha med eitt departement å gjere. Det vil gi ei meir effektiv forvaltning og ei meir ressurseffektiv rapportering. Kulturdepartementet bruker i dag inntil fire årsverk på pengespel, mens Landbruks- og matdepartementet bruker om lag 0,1 årsverk. Kulturdepartementet vil handtere overføringa av meir ansvar for pengespel innanfor dei gjeldande budsjetttrammene.

Rollefordeling og reguleringsform

I kapittel 10 drøftar departementet reguleringsform og rollefordeling mellom departement og tilsynsorgan. For å sikre openheit og legitimitet skal det fastsetjast i forskrift kva for spelkategoriar Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal kunne tilby. Lotteritilsynet si myndigheit til å godkjenne nye enkeltspel innanfor ramma av eksisterande spelkategoriar bør vere fastsett i forskrift. Heimelen vil gjelde både pengespel og totalisatorspel. Lotteritilsynet bør få heimel til å godkjenne tidsavgrensa pilotprosjekt i regi av einerettsaktørane. Sentrale, overordna reglar som er nødvendige for å førebyggje negative konsekvensar av pengespel, skal vere fastsette i forskrift. Norsk Tipping får myndigheit til å fastsetje detaljerte, utfyllande spelereglar for speltilbodet sitt innanfor ramma av forskriftsfastsette reglar. Den sjølvpålagde «Nei takk»-lista til Norsk Tipping bør bli fastsett som myndigheitskrav og vil gjelde både for pengespel i regi av Norsk Tipping og totalisatorspel i regi av Norsk Rikstoto. Det vil gi ei meir formålstenleg rollefordeling mellom departementet og selskapet og bidra til at ressursane til departementet i størst mogleg grad blir nytta på oppgåver som er viktige for å sikre ein ansvarleg pengespelpolitikk. Rollefordelinga mellom Kulturdepartementet og Lotte-

ritilsynet blir reindyrka og tydeleggjort. Departementet skal ikkje vere klageinstans i enkeltsaker. Lotterinemnda blir klageinstans for alle enkeltvedtak som Lotteritilsynet gjer på pengespelområdet. Det dreier seg om nokre få saker. Administrativt vil tiltaka i kapitlet innebere auka bruk av forskrift som reguleringsform, med dei krava til avgjerdsprosessar som følgjer av dette. Tiltaka vil ikkje ha større økonomiske konsekvensar.

Korleis sikre ansvarleg spel

I kapittel 11 drøftar departementet tiltak for å sikre ansvarleg spel. Det er eit mål at flest mogleg av spela hos Norsk Rikstoto skal skje registrert, på same måte som hos Norsk Tipping. Departementet vil vente på Norsk Rikstoto si risikovurdering og vurdering av tiltak for å avgrense risiko rundt banespel, som skal ligge føre innan 1. januar 2018. Departementet ser per i dag ingen grunn til å innføre krav om registrert spel for Flax-lodd. Norsk Rikstoto og Norsk Tipping skal framleis ha fridom til å fastsetje storleiken på marknadsføringsbudsjetta sine. Dei må kunne grunnngi omfanget av marknadsføringa ut frå kanaliseringssyn. Det skal framleis vere eit fast element i eigarstyringa av Norsk Tipping å følgje opp måloppnåinga med omsyn til ansvarlegheit. Oppfølginga av selskapet skal vere basert på kvalitative og kvantitative vurderingar av dei årlege rapportane frå selskapet og tilsynsrapportar frå Lotteritilsynet. Tiltaka i kapitlet vil ikkje ha større administrative eller økonomiske konsekvensar.

Sosiale nettverksspel

Kapittel 12 drøftar framveksten av sosiale nettverksspel. Lotteritilsynet skal følgje utviklinga av sosiale nettverksspel, men departementet meiner at det er for tidleg å ta stilling til om nokon former for slike spel skal regulerast som pengespel. Det får såleis ingen økonomiske eller administrative konsekvensar.

Vern av regulerte aktørar

I kapittel 13 drøftar departementet ulike tiltak for å styrkje vernet av dei regulerte aktørane i Noreg. Departementet vil sende på høyring forslag om regelverksendringar som kan gjere forbodet mot betalingsformidling meir effektivt. Departementet vil greie ut om det er mogleg med særnorske tiltak mot pengespelreklame i TV-sendingar frå andre EØS-land, og parallelt arbeide for at det blir teke inn eit eksplisitt unntak for pengespelre-

klame i AMT-direktivet. Dagens regelverk knytt til marknadsføringsforbodet dekkjer òg medverknadsansvaret i stor nok grad, og det er ikkje foreslått nokon endringar. Departementet vil greie ut om det er mogleg med «DNS-varsling» som informasjonstiltak for å avgrense spel hos uregulerte pengespelselskap på nett. Det er behov for å greie ut praktiske, administrative og juridiske sider ved dette tiltaket, mellom anna for å sikre at løysinga er enkel å administrere, og at det blir teke omsyn til personvernet. Eventuelle administrative og økonomiske konsekvensar vil vere avhengige av korleis dei skisserte høyrings- og utgreiingsprosessane blir følgde opp. Økonomiske konsekvensar for det offentlege vil bli handtert innanfor gjeldande budsjettammer. Konsekvensar for private vil bli utgreidd som del av departementet si vurdering av aktuelle tiltak.

Effektiv drift og overskot til gode formål

I kapittel 14 drøftar departementet mellom anna krav til effektiv drift. Kulturdepartementet si eigarstyring av Norsk Tipping er tilpassa eigenarten til selskapet. Departementet skal halde fram med å vidareutvikle målstyringa av Norsk Tipping for å sikre at selskapet blir drive på ein effektiv måte. Oppfølginga baserer seg på både kvalitative og kvantitative vurderingar. På denne måten kan departementet følgje opp om selskapet til kvar tid har effektiv drift, samtidig som målet om ansvarleg spel blir nådd. Sponsorverksemda til Norsk Tipping skal vere basert på forretningsmessige vurderingar og sikre så god sosialpolitisk måloppnåing som mogleg. Grasrotdelen bør vidareførast. Departementet vil sende på høyring forslag om at prosentsatsen aukast frå 5 til 7 prosent av spelinnsatsen. For spela Multix og Instaspill vil departementet foreslå at prosentsatsen blir auka frå 10 til 14 prosent av spelinnsatsen etter frådrag for gevinstar. Ordninga bør framleis vere ubyråkratisk. Det blir ikkje innført særskilde effektivitetskrav for private lotteri. Auken av prosentsatsen til grasrotdelen vil medføre at om lag 2 prosent av tippeoverskotet ikkje vil bli fordelt via tippeskjelen, men gå direkte til lag og foreiningar som spelarane har valt. Basert på tal frå 2015 vil auken utgjere rundt 157 millionar kroner.

Fordelinga av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar

I kapittel 15 drøftar departementet ei omlegging av fordelinga av Norsk Tipping sitt overskot til humanitære og samfunnsnyttige organisasjonar. Dei

tre beredskapsorganisasjonane Røde Kors, Redningselskapet og Norsk Folkehjelp skal få ein fast årleg prosentdel som svarer til det kronebeløpet dei fekk i tilskot i 2015. Andre organisasjonar søkjer på like vilkår i tråd med kriteria for å delta i ordninga og avgrensingar som departementet har fastsett. Omlegginga av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar får ingen økonomiske konsekvensar for staten.

Bingopolitikken

I kapittel 16 drøftar departementet korleis bingo-marknaden er regulert. Departementet foreslår at 30-sekundsregelen for databingo blir endra. Det blir opna for at spelarar kan delta i hovudspel i

bingohallar via Internett. Fordelingsnøkkelen for Belago blir endra slik at delen til Norsk Tipping blir redusert frå 40 til 35 prosent, mens formålsdelen blir auka frå 25 til 30 prosent. Ei endring i fordelingsnøkkelen for Belago kan gi Norsk Tipping ein inntektsreduksjon på om lag 11 millionar kroner og ein tilsvarande auke i inntektene til lokale formål. Ein føreset at inntektsreduksjonen for Norsk Tipping i hovudsak blir kompensert gjennom effektiviseringstiltak.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

Tilråding frå Kulturdepartementet 16. desember 2016 om Alt å vinne blir send Stortinget.

Tinging av publikasjonar

Offentlege institusjonar:

Trygging- og serviceorganisasjonen til departementa

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 PrintMedia AS – 12/2016

