



Innst. O. nr. 19

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget fra familie- og kulturkomiteen

Ot.prp. nr. 80 (2007–2008)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (betalingsformidling m.m.)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Kultur- og kirkedepartementet legger fram forslag om å presisere enkelte bestemmelser i lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotteriloven), lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespilloven) og lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator (totalisatorloven). Forslaget medfører at det tydelig vil framgå av de nevnte lovene at formidling av betaling og gevinster for pengespill uten norsk tillatelse, i visse tilfeller vil regnes som ulovlig avholdelse eller formidling av slike pengespill. Endringene skal bidra til at rekkevidden av avholdelses- og formidlingsbegrepene i de nevnte lovene blir klarere og tilpasse loven bedre til den teknologiske utviklingen som har skjedd på pengespillområdet de siste årene.

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

1.2 Regulering av betalingsformidling for pengespill

1.2.1 Om elektronisk formidlet pengespillaktivitet i Norge

En rekke typer interaktive og andre utenlandske fjernspill er tilgjengelige i Norge, hvorav nettpoker

nok er mest kjent. Man regner med at det er flere enn 2 500 nettsteder som pr. i dag tilbyr ulike former for pengespill og lotterier.

Siden de fleste fjernspill ikke har norsk tillatelse, mangler en sikre tall for bruk og omsetning. I 2007 beregner Lotteri- og stiftelsestilsynet at nordmenn satset 7,6 mrd. kroner på pengespill over Internett, hvorav 6,3 mrd. kroner på utenlandske nettsteder. Omsetningen for utenlandske fjernspill utgjorde dermed ca. 19 pst. av den totale estimerte bruttoomsetningen for pengespill i Norge i 2007 på ca. 33,7 mrd. kroner. Omsetningen på fjernspill i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto var til sammen på om lag 1,3 mrd. kroner i 2007.

Det eksisterer ikke sikker statistikk over hvor mange nordmenn som spiller pengespill via Internett, og hvilke alders- og sosiale grupper de tilhører, siden aktiviteten som nevnt for en stor del skjer via nettsider som ikke er underlagt norsk kontroll.

Lotteri- og stiftelsestilsynet har basert estimatene på kvartalsvise målinger der 1 000 personer over 18 år er spurt. Disse målingene viser at 6,8 pst. (tilsvarende 244 000 personer på landsbasis) av de spurte har spilt pengespill på Internett i løpet av 2007. Det var flere menn enn kvinner som oppga å ha benyttet pengespill via Internett (12 pst. menn, mot 2 pst. kvinner).

Basert på undersøkelsene foretatt av SIRUS (2003), MMI (2005), Synovate MMI (2007) og SINTEF Helse (2007), regner man med at mellom 50 000 og 70 000 nordmenn har eller har hatt pengespillproblemer knyttet til ett eller flere pengespill.

MMIs undersøkelse fra 2005 indikerte at risiko- og problemspillere står for over 60 pst. av innsatsen på internettspill.

1.2.2 Betalingsformidling til internetbasert virksomhet

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

1.2.3 Gjeldende rett vedrørende betalingsformidling for pengespill

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

1.2.4 Andre lands regulering av elektronisk formidlede pengespill

Flere land, både i og utenfor Europa, vurderer eller har innført tiltak for å begrense uheldige konsekvenser av elektronisk formidlede pengespill uten tillatelse i vedkommende land. Departementet gir i meldingen en bred redegjørelse for situasjonen i andre land.

Det fremgår av redegjørelsen at flere land ifølge kommisjonen har reguleringer som ikke er i samsvar med landenes EU-forpliktelser.

1.2.5 Internasjonale forpliktelser

1.2.5.1 FORHOLDET TIL EØS-RETTE

Norge er forpliktet av prinsippet om fri flyt av tjenester på det indre marked i den utstrekning som følger av EØS-avtalen og EUs sekundærlovgivning (forordninger, direktiver, mv.). All regulering av lotteri- og pengespilltjenester må være i samsvar med prinsippene i EØS-avtalen art. 31 og 36. Et tiltak som faller inn under EØS-avtalen artikkel 31 eller artikkel

36, kan opprettholdes på to grunnlag. Tiltak som særbehandler borgere eller foretak fra andre EØS-stater kan opprettholdes dersom de er begrunnet i hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen, jf. henholdsvis artikkel 33 og artikkel 39. Tiltak som ikke særbehandler borgere eller foretak fra andre EØS-stater, men som likevel anses som restriksjoner på adgangen til etablering eller til å yte tjenester, kan opprettholdes dersom tiltaket kan begrunnes i et tvingende allment hensyn. I henhold til rettspraksis fra EF- og EFTA-domstolen skal alle tiltak som faller inn under EØS-avtalen artikkel 31 og artikkel 36 også tilfredsstille proporsjonalitetsprinsippet.

Bortsett fra at lotteri- og pengespilltjenester er omfattet av de generelle prinsippene i EØS-avtalen, er det ikke gitt særskilte regler innen EØS/EU for regulering av denne typen virksomhet. Det har med andre ord ikke funnet sted noen harmonisering av lotteri- og pengespillfeltet innen EØS/EU-området. Flertallet av medlemsstater ønsker å beholde den nasjonale råderetten over dette feltet.

EF-domstolens og EFTA-domstolens særskilte rettspraksis på lotteri- og pengespillområdet gir nasjonale myndigheter en større frihet med hensyn til valg av mål og midler enn på andre sektorer av det indre marked, forutsatt at restriksjonene er egnet til å nå det angitte formål for lovgivningen og tiltaket fremstår som nødvendig og forholdsmessig.

Norges EØS-/EU-rettslige forpliktelser med hensyn til betalingstjenester følger av ulike direktiver.

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

Det vises her til at tiltaket er begrunnet i tvingende allmenne hensyn. Tiltaket anses også å være i overensstemmelse med proporsjonalitetsprinsippet.

1.3 Departementets vurdering

1.3.1 Om behovet for de foreslåtte lovendringene

1.3.1.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet viser til utgangspunktet for norsk pengespillregulering i straffeloven § 298, hvorefter pengespill er forbudt i Norge med mindre det er tillatt

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

Innen den internasjonale myndighetsorganisasjonen Financial Action Task Force (FATF-GAFI) er det anbefalt tiltak som medlemslandene bør iverksette mot hvitvasking fra bl.a. pengespillvirksomhet. Innenfor EU/EØS er det gitt direktiver om hvitvasking som må gjennomføres av de enkelte medlemsland, inkludert Norge. Departementet anser likevel ikke disse internasjonale anbefalingene og forpliktelsene tilstrekkelige eller til hinder for at norske myndigheter sikrer at en så stor andel som mulig av pengespillaktiviteten som skjer i Norge, er kontrollert av norske myndigheter i tråd med prinsippene i straffeloven § 298 og øvrig norsk pengespill- og lotterilovgivning.

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

Departementet opprettholder sitt syn om at det er behov for å presisere pengespill- og lotterilovgivningen som foreslått.

1.3.2 Om effekten av de foreslåtte lovendringene

1.3.2.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

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

Flere av høringsinstansene påpeker spillernes muligheter til fortsatt å spille på fjernspill uten norsk tillatelse på tross av forbudet mot betalingsformidling. Likevel antar mange av dem at forbudet vil ha en effekt og begrense utbredelsen av pengespill uten

tillatelse i Norge. Flere understreker at forbudet gir ytterligere signal om at de aktuelle pengespilltilbudene ikke er tillatt i Norge eller kontrollert av norske myndigheter. Departementet viser til at mange av pengespillene som tilbys via Internett, er utformet for å tiltrekke seg norske spillere, og at mange spillere ikke oppfatter at dette er tilbud som ikke overvåkes av norske myndigheter.

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

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

1.3.3 Hvilke instanser og handlinger de foreslåtte reglene vil gjelde for

1.3.3.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

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

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

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

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

1.3.4 Forholdet til EØS-rettslige forpliktelser

1.3.4.1 SYNSPUNKTER FRA EU-KOMMISSJONEN

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

1.3.4.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet viser innledningsvis til at det ikke foreligger en harmonisering av regulering av pengespilltjenester innenfor EU-/EØS-området som tilsier at en tjenesteleverandør etablert i et EU-/EØS-land har krav på å kunne tilby sine tjenester uhindret i ethvert annet EU-/EØS-land.

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

Når det gjelder Kommisjonens angivelse av at antall brukere av kredittkort ved betaling for fjernspill er svært lavt, viser departementet til at Kommisjonen baserer seg på feil fakta. Andelen brukere av kredittkort ved betaling for fjernspill var i høringsnotatet oppgitt å være 53 pst. i 2006, ikke 535. I 2007 var andelen som brukte kredittkort ved betaling 29 pst. og 39 pst. benyttet debetkort. Etter departementets syn vil den foreslåtte reguleringen derfor omfatte en vesentlig del av den betalingsformidlingen hvor

man i dag har mulighet til å identifisere betaling som betaling for pengespill. Departementet vil i forbindelse med forskriftsarbeid til den nye reguleringen også vurdere hvordan andre betalingsformer kan identifiseres ved betaling for pengespill.

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

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

1.3.5 Lovplassering og håndheving

1.3.5.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

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

1.4 Administrative virkemidler ved brudd på pengespilloven

1.4.1 Departementets høringsforslag

For å sikre en mer effektiv håndheving av reglene i pengespilloven, foreslo departementet å gi Lotteri- og stiftelsestilsynet anledning til å fatte pålegg om etterlevelse og ilegge tvangsmulkt til staten ved brudd på pengespill-loven. Lovovertrederen vil få en frist

til å innrette virksomheten i samsvar med loven for å unngå at tvangsmulkten begynner å løpe.

1.4.2 Departementets vurdering

Departementet anser det ikke hensiktsmessig å foreta en lovstrukturell opprydning i pengespill- og lotterilovgivningen på det nåværende tidspunkt.

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

1.5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget innebærer at virksomheter som i dag foretar betalingsformidling mellom norske spillere og pengespill som ikke har norsk tillatelse, må innføre rutiner for å hindre at betalingsformidlingsvirksomheten er ulovlig. De fleste finansieringsinstitusjoner som opererer som kortutstedere i Norge, har sørget for at kredittkort ikke kan brukes overfor brukersteder som driver fjernspillvirksomhet. En tilsvarende kontrollordning må etableres også for andre betalingsformer. Forslaget innebærer at betalingsformidling av innskudd mellom 5 og 10 mrd. kroner pr. år vil kunne bortfalle.

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

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunn Karin Gjøl, Britt Hildeng, Synnøve Brenden Klemetrud og Tove Karoline Knutsen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, May Hansen, fra Kristelig Folkeparti, lederen May-Helen Molvær Grimstad, fra Senterpartiet, Magnhild Eia, og fra Venstre, Trine Skei Grande, registrerer at omfanget av utenlandske fjernspill uten norsk tillatelse eller kontroll utgjør en betydelig og økende andel av markedet for pengespill i Norge.

Komiteen ser med bekymring på at risiko- og problemspillere trolig står for mer enn halvparten av innsatsen på internettpill, og at det er indikasjoner på at problemskapende bruk er økende i tilknytning til internetttformidlete pengespill uten norsk tillatelse.

Komiteen viser til at elektronisk betalingsformidling og gevinstutbetaling er en viktig forutsetning for gjennomføringen av slike fjernspill. Komiteen er oppmerksom på at den teknologiske utviklingen på pengespillområdet i dag utfordrer norsk lovgivning på området, og at det derfor er et behov for å gjøre visse tilpasninger for å tette smutthullene i lovverket.

Komiteen viser til proposisjonen og støtter derfor en presisering i lotteri-, pengespill- og totalisatorlovene, slik at det tydelig vil framgå at formidling av innsats og gevinst til og fra pengespilltilbydere uten norsk tillatelse, er å anse som ulovlig avholdelse eller formidling av slike pengespill.

Komiteen er imidlertid klar over at det fortsatt vil være smutthull, f.eks. ved at betaling skjer over utenlandske konti og dermed faller utenfor norsk jurisdiksjon. Det er likevel sannsynliggjort at lovreguleringen vil begrense pengespilltilbydernes aktivitet overfor det norske markedet. Flere av høringsinstansene støtter denne vurderingen. Komiteen vil påpeke at forbudet også kan bidra til å forebygge rekuttering av nye spillere, og dermed gjøre Norge til et mindre attraktivt marked for pengespillaktører.

Komiteen viser til proposisjonen og støtter at Lotteri- og stiftelsestilsynet får hjemmel til å ilegge tvangsmulkt ved overtredelser av pengespillloven for å sikre en bedre etterlevelse av denne. Komiteen er oppmerksom på behovet for en utfyllende forskrift for å sikre at loven ikke blir til hinder for betaling for tillatte norske pengespill. Komiteen støtter derfor forslaget om å presisere anvendelsesområdet gjennom en forskrift.

Etter en samlet vurdering mener komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, at tiltakene i proposisjonen vil omfatte en vesentlig del av betalingsformidlingen hvor en har mulighet til å identifisere betalingen som betaling for pengespill. Flertallet er også tilfreds med at departementet vil arbeide videre med hvordan andre betalingsformer kan identifiseres ved betaling for pengespill.

Flertallet viser til at når det gjelder hensynet til personvernet, er inn- og utbetaling fra Norge allerede underlagt regulering for å identifisere hvem betaling går til, jf. bl.a. valutaregisterloven og diverse andre bestemmelser som skal hindre skatte- og avgiftsunndragelser og hvitvasking av penger.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Venstre vil understreke at det finnes mange forskjellige typer pengespill på Internett - herunder nettpoker, virtuelle gevinstautomater, bingo mv. - og at pengespill på Internett er i sterk vekst. Disse medlemmers prinsipale syn vedr.

regulering av pengespill på Internett er at det er teknologisk vanskelig og lite hensiktsmessig å innføre et påbud om å sperre utenlandske nettspill for norske brukere, eller å innføre et forbud mot å formidle betaling mellom spiller og spilltilbyder. Disse hindringene vil etter disse medlemmers mening være lette å omgå. En forbudslinje og for streng regulering vil sannsynligvis heller ikke redusere nettspill, men paradoksalt nok føre til svekket offentlig kontroll og gjøre aktiviteten mer attraktiv for kriminelle.

Disse medlemmer viser i denne forbindelse bl.a. til at Teknologirådet i en rapport om regulering av pengespill på Internett fra april 2007 skisserer tre ulike reguleringsalternativer, hvorav en av modellene som omtales går ut på å innføre forbud for norske finansinstitusjoner mot å formidle betaling mellom spilltilbyder og spiller, jf. forslaget i proposisjonen. Teknologirådet påpeker i denne forbindelse bl.a. at en slik reguleringsmodell forutsetter overvåking av inn- og utbetaling fra norske konti, og at et slikt forbud forholdsvis enkelt kan omgås av spilltilbydere og spillere.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre merker seg i denne forbindelse at personvern hensyn ikke er tillagt særlig vekt i proposisjonen, noe disse medlemmer mener burde vært ytterligere vektlagt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener det er tvilsomt om det norske markedet er stort nok for en rekke nye pengespilltilbud. Hvis man ikke ønsker at omsetningen av pengespill og pengespillmarkedet i Norge igjen skal øke ut over dagens nivå, og nærme seg den uheldig høye omsetningen man hadde med de private gevinstautomatene, er det grunn til å spørre hvor mange spilltillatelser med høy omsetning man bør tillate. Et marked med mange aktører skaper også en konkurranse og dynamikk som stadig skaper press om endring av rammevilkårene i mer liberal retning for at alle skal "greie seg", og krever et svært omfattende kontrollapparat.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener i så måte at et system med "lisens" til enkelte selskaper ikke vil løse problemene med spill på nett. En slik ordning vil medføre akkurat de samme utfordringene som i dag, knyttet til å stoppe spill fra "ulisensierte" nettsteder.

Dette flertallet mener et lisenssystem, hvor norske og utenlandske aktører får anledning til å tilby

pengespill via Internett rettet mot det norske markedet på vilkår fastsatt av norske myndigheter, ikke vil hindre tilgangen til andre internettformidlede pengespill tilbudt på grunnlag av reguleringen i andre land. Om et selskap får lisens til å tilby pengespill via Internett til nordmenn, med krav om bl.a. å bruke en andel av overskuddet til samfunnsnyttige formål og med streng spillovervåking, vil ikke det hindre nordmenn fra å spille på for eksempel Unibets internettspilltilbud, regulert av f.eks. en maltesisk lisens og med høyere gevinstandel fordi overskuddet kun går til drift av spillerselskapet.

Dette flertallet vil vise til at selskap som har fått tildelt britisk lisens, likevel har opprettholdt spilltilbud via lisenser fra andre land. Ladbrokes opererer for eksempel både etter britisk og gibraltisk lisens.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Venstre viser videre til regjeringen i proposisjonen vedr. brukstedskode-system (MCC), betaling via ordinær bankoverføring, og bruk av såkalt elektronisk lommebok. Dette er også omtalt i ovennevnte rapport fra Teknologirådet:

"Et forbud mot betalingsformidling basert på MCC-koder er imidlertid enkelt å omgå. Koden tildeles av den enkelte finansinstitusjon som formidler betalinger til og fra et selskap, på bakgrunn av informasjon fra selskapet om selskapets egen virksomhet. Et spillerselskap kan derfor omgå en regulering ved å oppgi en annen type virksomhet, og dermed vil ikke en norsk finansinstitusjon som overfører penger til eller fra dette selskapet vite at det dreier seg om nettspill.

Elektroniske lommebøker er en betalingsform som også kan brukes til å omgå forbud rettet mot betalingskort. Lommebøkene tilbys av nettselskaper hvor man kan sette inn penger, og så formidler de betaling dit kunden ønsker. Det finnes mange slike selskaper, som PayEx, Paypal og Payson. I prinsippet kan man sperre betaling til og fra slike selskaper med MCC-koder, men det vil ramme betaling for legitime varer og tjenester.

Ved bankoverføring direkte mellom spillerens og spillerselskapets konti gis det lite eller ingen informasjon om mottagers virksomhet, spesielt hvis mottaker er i utlandet. Det vil være vanskelig og svært ressurskrevende å spore hvilken virksomhet det betales til, og et effektivt kontrollsystem vil antakelig kreve bredt internasjonalt samarbeid.

De mange omgåelsesmulighetene gjør effekten av et forbud mot betalingsformidling usikker. Enkelte spillere vil kanskje kunne oppfatte det som mer komplisert og risikofyllt å overføre penger til en tilbyder via en elektronisk lommebok, enn å bruke en proxy. I så fall kan forbudet ha en viss effekt. Men samtidig må det understrekes at dersom et betalingsforbud fører til økt bruk av elektroniske lommebøker kan dette skyve pengestrømmen fra betalingsnettverk som bank- og finansinstitusjoner kontrollerer ut i virtuelle nettverk som er svært vanskelige å kontrollere."

Disse medlemmer merker seg for øvrig at Teknologirådet i sin høringsuttalelse til proposisjonen uttaler at den i proposisjonen foreslåtte reguleringen "primært vil kunne begrense nyrekruttering av spillere, og i liten grad påvirke spillere som allerede har utviklet problematisk spillatferd".

Disse medlemmer stiller seg på denne bakgrunn svært skeptisk til å regulere betalingsformidling for pengespill, og mener at det ville være en bedre løsning at det utformes et lisenssystem med strenge krav til lisenshaver/spilltilbyder på Internett, blant annet inspirert av den ordningen man har i England. Et sentralt element i et slikt system vil være at lisenshaver/spilltilbyder skal rapportere omsetning mv. til tilsynsmyndighetene, og må være lotteriverdig – dvs. organisasjoner og foreninger som har et humanitært eller samfunnsnyttig formål. En viss prosentandel av omsetningen bør videre gå til et lotteriverdig formål etter lisenshaver/spilltilbyders ønske. I tillegg bør en viss prosentandel settes av til tiltak mot spilleavhengighet.

Disse medlemmer vil understreke at et lisenssystem for pengespill på Internett er bedre egnet til å forebygge spilleavhengighet og kriminalitet enn ulike varianter av forbud.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre er likevel åpen for å prøve ut en kombinasjon av lisenssystem og andre typer reguleringer, herunder forbud mot betalingsformidling for pengespill. Disse medlemmer vil samtidig understreke at regulering av nettspill ikke bare kan skje i en nasjonal sammenheng, men at Norge bør ta initiativ for å få til et bredt internasjonalt samarbeid med hensyn til dette.

Komiteens medlem fra Høyre viser til Teknologirådets høringsuttalelse der det konkluderes med at betalingsrestriksjoner primært vil kunne begrense nyrekruttering av spillere, og i liten grad påvirke spillere som allerede har utviklet problematisk spilleadferd. Dette medlem slutter seg til denne betraktningen, men mener det også er av verdi dersom en gjennom slike restriksjoner kan begrense rekrutteringen til problematisk spilleadferd. Dette medlem mener denne effekten ville bli betydelig sterkere dersom det fantes norske kontrollerbare spillalternativer på nett. Dette medlem viser også til at nordmenn spiller stadig mer på nettspill, hvor de i mangel av norske alternativer er henvist til å spille hos utenlandske leverandører. Dette medlem viser også til overslag som viser at dette dreier seg om betydelig omsetning, mulig i størrelsesorden 7–8 mrd. kroner årlig. Dette medlem påpeker at dette er omsetning som ikke bidrar til ideelle formål, men som kanaliseres direkte til spillsekskapene. Dette

medlem vil derfor støtte det fremlagte forslag om innføring av betalingsrestriksjoner, men mener dette må suppleres med norske lisenser for nettspill.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre vil understreke at det fremlagte forslaget om innføring av betalingsrestriksjoner kun kan støttes dersom det åpnes for et lisenssystem for pengespill på Internett.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem sak for Stortinget om innføring av et lisenssystem for pengespill på Internett."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til proposisjonen og departementets vurdering av forslaget om blokkering av IP-adresser som tilbyr pengespill via Internett.

Flertallet viser til Datakrimutvalgets innstilling, der flertallet i utvalget ikke tilrår å lovfeste en hjemmel for blokkering av internettsider med ulovlig innhold i straffeloven. Flertallet er oppmerksom på at blokkering av innhold på Internett reiser særskilte spørsmål i forhold til vernet av ytrings- og informasjonsfriheten i Grunnloven § 100 og EMK art 10. Flertallet merker seg i den forbindelse departementets begrunnelse og intensjon om å undergi forslaget om en slik hjemmel en videre og bredere vurdering i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2007:2 Lovtiltak mot datakriminalitet. Flertallet støtter dette.

Flertallet viser til Teknologirådet og dets uttalelse, der en peker på at filtrering av utenlandske nettsider med pengespill uansett vil være en lite effektiv reguleringsmekanisme. Spilltilbydere kan enkelt omgå filtrering ved å endre adresser eller tilby proxy-løsninger (datamaskiner som fungerer som et mellomledd mot spilleren). Spillere kan også selv unngå filtrering ved å ta i bruk proxyer. Slike finnes fritt tilgjengelig på Internett og krever liten datakompetanse.

Flertallet viser til at det er etablert prosedyrer i EU/EØS-området med det formål å avdekke, og eventuelt fjerne, innhold som er uønsket av et annet medlemsland og som er direkte rettet mot dette landet. Flertallet er kjent med at departementet allerede er i dialog med britiske myndigheter, for å iverksette tiltak som forhindrer gamblingsselskaper uten norsk tillatelse å henvende seg til det norske markedet via TV-sendt reklame.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti er positiv til det foreslåtte forbudet,

men mener betalingsrestriksjoner må ses på som ett av flere tiltak i kampen mot nettgambling. Dette medlem ser med stor uro på utviklingen og mener myndighetene må gå langt mer offensivt til verks for å hindre de sosialpolitiske konsekvensene av pengespill på Internett. Dette medlem konstaterer at departementet, i proposisjonen, ikke har vurdert andre typer reguleringer. Av hensyn til de spilleavhengige og deres pårørende mener dette medlem det er nødvendig å vurdere ytterligere tiltak. Dette medlem viser til proposisjonens omtale av andre lands regelverk, og at Tyskland har innført nye regler for å hindre pengespill som ikke har tillatelse. Ett av tiltakene er å pålegge internettleverandører å blokkere utenlandske pengespillsider. Dette medlem viser til at franske internettleverandører er pålagt å advare kunder mot ulovlige pengespilltilbud, når kundene oppsøker nettsider som tilbyr pengespill. Dette medlem viser videre til, som det fremgår av proposisjonen, at italienske myndigheter allerede i 2005 vedtok nye bestemmelser som pålegger internettleverandørene å stenge innbyggernes tilgang til nettsider som ikke hadde italiensk tillatelse. Dette medlem mener liknende tiltak, som filtrering av utenlandske nettspillselskaper, bør vurderes også i Norge. Dette medlem mener dette kan gjøre det vanskeligere for spillskapene å komme inn på det norske spillmarkedet. Dette medlem peker på at nettspill kan reguleres ved at alle internettilbydere i Norge påbys å blokkere all trafikk mellom norske brukere og utenlandske spillsider. Dette kan gjøres ved hjelp av filtrering, slik at tilgangen til utenlandske spilltjenester sperres basert på en sentral liste over forbudte tjenester. Filtre kan blokkere nettsteder ut fra deres IP-adresse, URL, eller domenenavn. Dette medlem erkjenner at også filtrering kan omgås, men mener likevel at dette tiltaket kan være et effektivt verktøy, ikke minst for å hindre rekruttering av nye spillere, og mener derfor at Regjeringen bør utrede dette nærmere og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Dette medlem mener det er svært uheldig at gamblingsselskaper fritt kan reklamere for pengespill på norske TV-skjermer. Det norske markedsføringsforbudet uthules gjennom omfattende reklame fra TV-kanaler som fra utlandet retter seg mot Norge. Et viktig tiltak for å svekke bransjens markedsandeler, samt å hindre rekruttering av nye spillere, vil være å fjerne denne reklamen. Dette medlem mener Regjeringen bør ta initiativ overfor myndighetene i avsenderland, med formål å fjerne reklame for interntgambling i sendinger som er rettet mot Norge. Dette medlem viser i den forbindelse til at det er etablert prosedyrer i EU/EØS-området nettopp med det formål å avdekke, og eventuelt fjerne, innhold som er uønsket av et annet medlemsland og som er direkte rettet mot dette landet.

Forholdet til EØS-rettslige forpliktelser

Komiteen viser til at også andre land har innført tiltak for å begrense uheldige konsekvenser av elektronisk formidlede pengespill. Det har så langt ikke funnet sted noen harmonisering av lotteri- og pengespillfeltet innen EØS/EU-området.

Komiteen viser til proposisjonen der det legges til grunn at de foreslåtte presiseringene ikke innebærer en ny restriksjon i seg selv, men er å anse som et tiltak for å realisere det underliggende kravet i de respektive lovene om at tilbud av pengespill i det norske markedet krever tillatelse. Komiteen mener derfor at den foreslåtte begrensningen for pengespill uten norsk tillatelse ikke vil være i strid med EØS-avtalen eller gjeldende direktiver, da tiltaket er begrunnet i tvingende allmenne hensyn.

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Stortinget ber Regjeringen legge frem sak for Stortinget om innføring av et lisenssystem for pengespill på Internett.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og til sine merknader og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

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

I

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

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

II

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

§ 2 første og andre ledd skal lyde:

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

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

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

§ 2 nytt fjerde ledd skal lyde:

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

§ 15 skal lyde:

§ 15 Pålegg om retting av ulovlig forhold.

Tvangsmulkt

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

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

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

Tvangsmulkt tilfaller statskassen og er tvangsgrunnlag for utlegg.

Når Statens innkrevingsentral er pålagt å innkreve krav som nevnt i fjerde ledd, kan den inndrive kravene ved trekk i lønn og andre lignende ytelser et-

ter reglene i dekningsloven § 2-7. Innkrevingsentralen kan også inndrive kravene ved å stifte utleggspant for kravet dersom panteretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til en tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5, og utleggsforretningen kan holdes på Innkrevingsentralens kontor etter tvangsfullbyrdsloven § 7-9 første ledd.

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

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

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

III

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

§ 3 andre ledd andre punktum skal lyde:

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

§ 11 skal lyde:

§ 11 *Markedsføring, formidling og betalingsformidling for lotterier*

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

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

IV

Loven her gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 20. november 2008

May-Helen Molvær Grimstad

leder

Magnhild Eia

ordfører

