



Innst. 250 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Meld. St. 12 (2016–2017)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Alt å vinne. Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk

Til Stortinget

Sammendrag

Innleiing

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. Den teknologiske utviklinga er først og fremst kjenneteikna ved at pengespel blir distribuerte og formidla over Internett på stadig nye måtar.

Uregulerte aktørar er ei utfordring for den norske pengespelpolitikken. På bakgrunn av utviklinga i pengespelmarknaden dei siste åra har regjeringa sett at det er behov for ein ny heilskapleg gjennomgang av pengespelpolitikken.

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.

Ein ansvarleg pengespelpolitikk føreset at dei regulerte spelselskapa tilbyr attraktive spel som evnar å tiltrekkje seg spelarar, og dermed trekkje spelarar bort frå eit uregulert tilbod utan like gode ansvarlegheitsrammer.

Rettsleg rammeverk

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 rettslege utgangspunktet i lotterilova, pengespellova og totalisatorlova er at det er forbode å tilby, marknadsføre og formidle lotteri og pengespel i Noreg utan løyve. 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 stats-eigde selskapet Norsk Tipping AS (Norsk Tipping) kan tilby, og totalisatorlova regulerer totalisatorspel, som Stiftelsen Norsk Rikstoto (Norsk Rikstoto) tilbyr i dag.

Fleire uregulerte spelselskap tilbyr lotteri og pengespel i Noreg via Internett frå utlandet, utan løyve frå norske myndigheiter. 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.

Pengespel- og lotterimarknaden i Noreg i dag

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.

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 pengespellovgivinga.

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.

Det er 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.

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.

Ein ansvarleg pengespelpolitikk – Dette veit vi om konsekvensane av pengespel

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

Undersøkingane nemnde i meldinga 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.

Hjelpelinja for speleavhengige opna 28. mars 2003. Sidan då har tenesta svart på mange tusen 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. Av innringjarane til Hjelpelinja for speleavhengige seier heile 64 prosent at dei har spelt med lånte pengar. 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.

Både spesialisthelsetenesta og den kommunale helse- og omsorgstenesta har ansvar for behandlingstilbod for speleavhengige. I tillegg finst det lågterskeltiltak og frivillige hjelpetiltak. Hovudvekta av behandlingstilbod ligg i spesialisthelsetenesta. Personar med problem som følgje av pengespel har generelt fleire helseplager enn befolkninga elles.

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.

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

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. Regjeringa utarbeider òg handlingsplanar mot speleproblem.

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. Ulike ansvarlegheitstiltak for Norsk Tipping er fastsette i retningslinjer og i spelereglar frå Kulturdepartementet. I tillegg har selskapet implementert eigne ansvarlegheitstiltak utan at det er regulert i spelereglar eller retningslinjer.

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. «Nei takk»-lista inneheld Norsk Tipping sine sjølv-pålagde reglar for marknadsføring.

Det går fram av konsesjonen til Norsk Rikstoto at selskapet skal setje i verk systematiske tiltak for å redusere risikoen for uønskt speleåtfærd. På heimesida til Norsk Rikstoto kan spelarar velje å ta ein mellom-bels pause frå spelninga eller stengje seg ute frå alt spel i minimum eitt år.

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.

Den første handlingsplanen mot speleproblem kom i 2005. «Handlingsplan mot spilleproblemer 2016–2018» er den fjerde i rekkja av statlege handlingsplanar. Handlingsplanane er treårige og sikrar at det blir jobba langsiktig, systematisk og målretta med å førebyggje speleproblem i den norske befolkninga.

Teknologisk utvikling

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. Sidan 2005 har det skjedd store endringar i infrastrukturen, og raskare og meir stabile nettløysingar har gjort Internett svært godt eigna for pengespel-distribusjon.

I 2015 brukte nordmenn mellom 1,3 og 1,6 mrd. kroner på uregulerte pengespel på Internett. 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.

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. I dag tilbyr Norsk Tipping spela sine i alle digitale salskanalar frå klokka 07.00 til klokka 03.00.

Forholdet til EØS-avtalen og utviklinga av pengespelfeltet i Europa

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 grunngitt 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. 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 verneivå og andre tiltak som kan avgrense dei fire fridommene på pengespelområdet.

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. 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.

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. Handlingsplanen 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.

Val av reguleringsmodell for pengespel

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

- omsynet til å førebyggje problematisk speleåtfærd
- omsynet til å førebyggje økonomisk misleghald
- omsynet til å avgrense privat fortjeneste

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 pengespelpoli-

tikken er altså ikkje likeverdige. Ansvarlegheit er det fremste målet i pengespelpolitikken.

Digitaliseringa har endra pengespelbransjen, og i dag møter den norske einerechtsmodellen sterk konkurranse om odds- og kasinospel frå uregulerte operatørar som ikkje har løyve til å tilby pengespel i Noreg. Handhevingsproblematikk og inkonsistens mellom delar av norsk, nasjonal lovgiving og EU-retten gjer det vanskeleg for norske myndigheiter å stanse dei uregulerte pengespelaktørane.

Dersom Norsk Tipping ikkje klarer å kanalisere spelarar, og uregulerte aktørar tek ein stor del av marknaden, vil ikkje einerechtsmodellen 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 innebære at uregulerte operatørar får høve til å søkje lisens for å kunne tilby odds- og kasinospela sine i Noreg.

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

Departementet vurderer det slik ut frå dagens situasjon at einerechtsmodellen 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 klare å kanalisere spelarar til tilboda sine sidan nettspela 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 spelselskapa 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 einerechtsmodell 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.

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

Ein heilskapleg pengespelpolitikk

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.

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 spelverksemda 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.

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. Reguleringsstrukturen i dag gir òg nokre utfordringar med omsyn til ei effektiv forvaltning av regelverket. Dei tre lovene heimlar ulike sanksjonar ved brot.

Dagens oppsplitta reguleringsstruktur stiller 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.

Kulturdepartementet meiner 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.

Kulturdepartementet vil derfor setje i gang eit arbeid for å utarbeide forslag til éi felles lov for lotteri, pengespel og totalisatorspel. For å kunne oppnå full effekt av ei slik endring ser Kulturdepartementet behov for å samle ansvaret for heile pengespelpolitikken i eitt departement. I samband med dei foreslåtte lovendingane vil regjeringa samle ansvaret for all

pengespelpolitikk under Kulturdepartementet. Det inneber at Kulturdepartementet overtek ansvaret for all regulering av pengespel som Norsk Rikstoto tilbyr. Det blir lagt til grunn at Landbruks- og matdepartementet framleis skal ha ansvaret for rammeverket for sjølve hestesporten.

Reguleringsform og rollefordeling

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.

Staten har fleire sett av verkemiddel for å nå måla i pengespelpolitikken. Som lovgivar og regulator definerer offentlege myndigheiter dei rettslege rammevilkåra. Myndigheitene 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.

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.

Staten som eigar skal ikkje intervenere i Norsk Tippings løpande forretningsmessige disposisjonar. Den statlege styringa skal i utgangspunktet vere avgrensa til overordna strategisk styring. Ivaretakinga 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 samfunnmessige formål. Denne balansen stiller store krav til selskapet og styret. Samtidig stiller det krav til ei aktiv og tydeleg eigarstyring.

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. Kulturdepartementet me-

ner 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.

Tiltak for å sikre ansvarleg spel

Den norske modellen inneber å leggje til rette for ein regulert marknad som tilbyr attraktive pengespel og lotteri, og slik leie spelaktiviteten bort frå uregulerte aktørar. Slik 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.

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.

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 hos Norsk Tipping føre til at enkelte spelarar held fram med å spele hos dei uregulerte aktørane.

Departementet vil understreke at marknadsføring for statleg kontrollerte pengespel er avgjerande for å oppnå den tiltenkte kanaliseringseffekten.

Sosiale nettverksspel og andre spel i ei juridisk gråsona mot pengespel

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 pengespellovgevinga.

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. Det vil seie at sosiale

nettverksspel kan falle inn under norsk lotteri- og pengespelregulering.

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 pengespeltilbydarar tek inn element frå sosiale nettverksspel i dei etablerte spela.

Ungdomsundersøkingane om pengespel og data-spel 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. Denne rekrutteringa kan særleg vere ei utfordring dersom ho er retta mot barn og unge eller mot personar med problematisk speleåtferd.

Departementet meiner 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 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.

Vern av einerettsmodellen

Vern av einerettsmodellen handlar i første rekkje om å hindre at uregulerte selskap får tilgang til den norske marknaden. 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.

Departementet meiner at ein bør vurdere å endre det gjeldande regelverket for å styrkje betalingsformidlingsforbodet, 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.

TV-reklamen for pengespel frå utlandet medfører store utfordringar for norske myndigheiter i arbeidet med å førebyggje speleproblem og sørgje for offentlig kontroll med pengespeltilbodet i Noreg. Kartlegginga i forkant av konsultasjonsprosedyren 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 kon-

takten 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 unnatekne.

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.

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.

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 pengespellovgivinga gir tilgang til å reagere mot alle aktørar som bidreg til å tilby eller marknadsføre pengespel som ikkje har løyve 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 marknadsføringsforbodet.

Erfaringane frå handhevinga av åndsverklova viser at DNS-blokkering 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-blokkering 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 innhaldsblokkering som tiltak for å hindre uregulerte pengespelselskap i Noreg.

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»-vindauge med informasjon om regelverket og det ulovlege innhaldet på sida.

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.

Effektiv drift og overskotsfordeling

For dei private lotteria er overskotsfordelinga regulert i ulike forskrifter. Overskotsmottakarane er dei humanitære og samfunnsnyttige organisasjonane som har dei enkelte lotteriløyva. 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 tippenøkkel, 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.

Effektiv og rasjonell drift av Norsk Tipping er eit vedtektsfesta mål for 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 kostnadsnevnde, men sosialpolitisk nødvendige spel. Selskapet kan òg bli tilbakehalde med å innføre nye ansvarlegheitstiltak som kan svekje 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 formålstenlege måten å følgje opp effektiviteten i sel-

skapet på er å vidareutvikle dagens ordning med årlege rapportar på dei parametrane som er beskrivne ovanfor. Rapporteringssystemet til Norsk Tipping bør med jamne mellomrom evaluerast av ein ekstern aktør.

Sponsoravtalar er eitt av verktyøya Norsk Tipping har for å byggje merkevare og styrkje omdømmet til selskapet, og kan samanliknast med andre former for marknadsføring. 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 pengespelova § 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 sponsering berre av forretningsmessige omsyn.

Departementet vurderer at ordninga med grasrotdelen i all hovudsak fungerer godt. Departementet meiner at grasrotdelen har ein demokratiserende funksjon ved at det er spelarane sjølve som innanfor visse ramar bestemmer kva for lokale lag og foreiningar som skal få midlar. 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.

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.

Fordeling av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar

Tippenøkkel har endra seg over tid, og samfunnsnyttige og humanitære formål har vore ein del av tippenøkkel sidan 2009. Fordelinga av midlar er regulert i forskrift. 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.

I 2003 vedtok Stortinget å forby gevinstautomatar og gi Norsk Tipping einerett til å drive terminalar i Noreg. Forbodet mot gevinstautomatar tredde i kraft i 2007. Reguleringa av spelmarknaden i Noreg medførte at mange organisasjonar fekk eit vesentleg inntektstap.

Søknader om kompensasjon for bortfall av gevinstautomatinntekter blei i 2008 behandla etter melombels forskrift. Fordelinga av midlar frå 2009 er regulert i forskrift om tilskot til organisasjonar frå Norsk Tipping. Av tilgjengelege midlar til samfunns-

nyttige og humanitære organisasjonar går 82,9 prosent til dei ti humanitære organisasjonane som hadde mest automatinntekter, 10H. Dei resterande 17,1 prosent blir fordelte 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.

I 2015 fekk samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar til saman 636,5 mill. kroner frå overskotet til Norsk Tipping. Av desse er over 76 mill. kroner fordelte til nye organisasjonar i ordninga.

Ei permanent ordning for deling av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar skal fastsettast frå 2018. Målet med ei permanent ordning for deling av Norsk Tipping sitt overskot til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar frå 2018 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 støttearbeid og natur- og miljøvern/dyrevern, i tillegg til å sørge for at sentrale rednings- og beredkapsoppgåver blir vidareførte.

Stortinget har gjennom beredkapsmeldinga 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.

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 beredkapsoppgåvene 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 mill. kroner), Redningsselskapet 21,5 prosent (132 mill. kroner) og Norsk Folkehjelp 2,6 prosent (16 mill. kroner) frå delar av ordninga. 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.

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. Det er lagt til grunn at for å kunne få midlar til samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar må organisasjonen oppfylle alle desse kriteria:

- lotteriverdig og registrert i Lotteriregisteret
- registrert i Frivilligregisteret under oppgitte kategoriar
- landsdekkjande
- ikkje-fortenestebasert og frivillig
- andreorientert

Det er foreslått å vidareføre fordelingsgrunnlaget for den enkelte søkjaren (dei totale driftskostnadene til sentralleddet i samsvar med rekneskapen frå førre året, redusert med frådragspostar) som i dagens forskrift for nye søkjarar. På bakgrunn av dei fastsette vilkåra er det den nasjonale verksemda knytt til den frivillige og ikkje-fortenestebaserte delen av organisasjonsverksemda som blir lagt til grunn. Kvar godkjende søkjar vil få ein del av beløpet til deling som svarer til søkjarens del av det totale fordelingsgrunnlaget, etter at den faste delen til dei tre beredkapsorganisasjonane er fordelt.

For å unngå at det blir for få midlar til deling 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 mill. kroner.

Departementet legg 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 søker på like vilkår i tråd med kriterium for å delta i ordninga frå 2018.

Bingo

Bingo er det største private lotteriet på den norske pengespelmarknaden. Spelet er regulert av bingo-forskrifta, og Lotteritilsynet gir løyve til å halde bingo til foreiningar som er godkjende etter lotterilova § 4. 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 egne bingohallar.

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 speleproblemet knytte til bingo blei redusert. Målet om ansvar-

lege 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. Det inneber at bingoomfanget må haldast på eit avgrensa nivå og ikkje utfordre einerettsmodellen.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Arild Grande, Øystein Langholm Hansen, Sonja Mandt og Anette Trettebergstuen, fra Høyre, lederen Svein Harberg, Kårstein Eidem Løvaas og Mette Tønder, fra Fremskrittspartiet, Anders Anundsen og Ib Thomsen, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til Meld. St. 12 (2016–2017) Alt å vinne – Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk.

Generelt

Komiteen støtter opp om den norske spillmodellen med dens hovedmål om å motarbeide spilleavhengighet ved at pengespill i Norge tilbys under regulerte og ansvarlige former, med enerett for Norsk Tipping. Komiteen viser til at den norske spillmodellen bidrar til samfunnstjenlige formål, ved at overskuddet fra folks tippenger går tilbake til idrett, frivillighet og kultur over hele landet. Komiteen støtter dette.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti er fornøyde med at regjeringen falt ned på konklusjonen om å bevare enerettsmodellen for pengespill, og at man fortsatt sikrer at inntekter fra pengespill i Norge skal tilfalle ideelle formål. Dette er en anerkjennelse av at pengespill ikke er en ordinær vare eller tjeneste, men noe som innebærer risiko for avhengighet og store medfølgende problemer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sitt primære standpunkt om at dagens enerettsmodell på sikt bør erstattes av en lisensmodell. Disse medlemmer viser til regjeringens målsetting for norsk pengespillpolitikk som er skissert i stortingsmeldingen på s. 9:

«Det primære målet for pengespelpolitikken er at det skal vere ein ansvarleg politikk som avgrensar speleproblem og anna uønskt åtferd som kan følgje av pengespel. Eit sekundært mål er at inntekter frå pengespel og lotteri i størst mogleg grad skal gå til ideelle formål.»

Disse medlemmer er enige med regjeringen om målsettingen for norsk pengespillpolitikk. Disse medlemmer anser likevel ikke at en videreføring av dagens enerettsmodell er den eneste modellen for å oppfylle disse mål.

Disse medlemmer mener at dagens situasjon ikke kan sies å være en reell monopolsituasjon. Utenlandske spillselskaper konkurrerer i dag på det norske markedet gjennom å tilby nettbaserte spill regulert i utlandet. De fleste uregulerte spillselskaper som tilbyr pengespill i Norge, er i dag registrert på Malta. Lotteri- og stiftelsestilsynet estimerer at netto omsetning for de uregulerte selskapene i 2015 var på mellom 1,3 og 1,6 mrd. kroner. Bransjen selv estimerer det samme tallet til ca. 5,5 mrd. kroner. Disse medlemmer mener således at spørsmålet i realiteten er om man skal åpne for at dagens uregulerte selskaper skal kunne søke om lisens i Norge, eller om man skal iverksette tiltak for å gjenopprette en reell monopolsituasjon.

Disse medlemmer mener at en lisensmodell er mest hensiktsmessig for å ivareta de overordnede hensyn for norsk pengespillpolitikk også for fremtiden. Gjennom økt kanalisering vil norske myndigheter kunne ha bedre kontroll over markedet, og sette krav om tiltak for å redusere antall spilleavhengige i Norge. Videre vil dette sikre finansiering til ideelle formål også i fremtiden.

Disse medlemmer peker på at krav til innholdet i en lisens fastsettes politisk. I dette er det viktig at ideelle formål sikres andel av netto omsetning. Andel av overskudd fra tippemidler har vært en viktig inntektskilde for ideell sektor, og etter disse medlemmers syn er det en forutsetning at dette sikres ved innføring av en lisensmodell. Disse medlemmer peker på dagens vilkår for Norsk Tipping, og mener at disse bør danne utgangspunkt for vilkår ved lisens. Videre betyr dette at politikerne kan fastsette reguleringskrav med virkning for en større del av markedet enn det man kan ved en videreføring av enerettsmodellen. Dette betyr at spørsmål om tiltak for å motvirke negative konsekvenser av pengespill i større grad blir aktualisert til politisk behandling.

Disse medlemmer ønsker å erstatte dagens enerettsmodell på sikt til fordel for en lisensmodell.

Beskyttelse av enerettsmodellen

Komiteen støtter regjeringens fastslåelse av at den norske spillmodellen med enerett for Norsk Tipping og konsesjon for Norsk Rikstoto er en fremtidsrettet og forsvarlig modell. Komiteen mener det er viktig gjennom politiske tiltak å sørge for å bevare den norske spillmodellen i møte med nye utfordringer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, ønsker å fremheve vanskeligheten med å slå fast i hvilken grad gjeldende spillmodell kan betraktes som «fremtidsrettet». En ordning kan være formålstjenlig i dag, uten at det dermed følger at den vil være det om få år. Pengespillmarkedet gjennomgår store endringer, drevet frem av teknologisk utvikling og skiftende adferd og forventninger hos brukerne. Flertallet mener det viktigste er å følge med på denne utviklingen og vurdere hvorvidt gjeldende modell er formålstjenlig fortløpende, slik at man har nødvendig kunnskap og i så stor grad som mulig kan ligge i forkant av utviklingen på dette viktige politikkområdet.

Komiteen merker seg at regjeringen peker på flere mulige nye tiltak som kan bidra til å redusere negativ spilleadferd, slik som styrking av betalingsformidlingsforbudet, avgrensning av tredjepartsløsninger, DNI-varsling ved bruk av ulovlige nettspill, og at disse skal utredes.

Komiteen merker seg at regjeringen ikke ønsker å utrede bruk av IP-blokkering av nettsidene til ulovlige utenlandske aktører som reklamerer mot norske forbrukere.

Komiteen støtter regjeringens opprettelse av en tverrfaglig gruppe som skal følge utviklingen av omfanget av sosiale nettverksspill, og fremhever at en slik gruppe har konkret mandat om å komme med begrensende tiltak mot slike spill.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti mener det er underlig at regjeringen prinsipielt går inn for en enerettsmodell, men uten å ville benytte seg av de tilgjengelige virkemidlene for å verne om modellen. Disse medlemmer minner om at Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti i 2015 fremmet en rekke forslag for å styrke enerettsmodellen (Dokument 8:102 S (2014–2015)), og at statsråden i sitt svarbrev til komiteen rådet Stortinget til å avvente en helhetlig gjennomgang av politikkområdet i en stortingsmelding før det ble tatt stilling til enkelttiltak på pengespillfeltet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, understreker at regjeringens stortingsmelding foreslår å benytte tilgjengelige virkemidler for å verne om enerettsmodellen. Flertallet viser til regjeringens begrunnelse mot hensiktsmessigheten ved DNS- og IP-blokkering, og legger den samme vurdering til grunn. Flertallet vil samtidig peke på at regjeringen foreslår å utrede muligheten for å bruke DNS-varsling som et tiltak for å begrense ulovlige spillside. Flertallet mener sterkere inngripen mot diverse nettsi-

der vil ha uheldige og uoversiktlige begrensninger på ytringsfriheten som utilsiktet konsekvens.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti vil peke på at regjeringen har brukt lang tid på spillmeldingen, og at man må kunne forvente at aktuelle tiltak nå ikke bare ble diskutert og foreslått utredet, men snarere foreslått innført. I stedet har vi i mellomtiden tapt verdifull tid, mens de kommersielle spillsselskapene har brukt store ressurser på å sikre seg adgang til det norske markedet, dels gjennom aggressiv markedsføring mot norske spillere og dels gjennom omfattende lobbyvirksomhet. Disse medlemmer er videre bekymret for at de få konkrete tiltakene i stortingsmeldingen ikke er sterke nok til å verne om dagens modell, som også i årene fremover kommer til å bli utfordret av uregulerte utenlandske spillsselskaper.

Disse medlemmer viser til at flere høringsinstanser påpeker at virkemidlene for å stanse spill fra utenlandske spillsselskaper finnes allerede i dag. Tall fra Lotteritilsynet viser at 16 EU-land blokkerer uregulerte pengespillside, mens ytterligere sju EU-land vurderer å gjøre det. Actis er blant høringsinstansene som anbefaler at også Norge benytter seg av denne muligheten. Disse medlemmer viser til at det er ulik praksis for hvordan EU-medlemsstater praktiserer blokkering av nettsider. Ifølge EU-kommisjonen rapporterer flere av medlemsstatene om at nettsideblokkering har vist seg å være et effektivt tiltak. Danmark mener for eksempel at nettsideblokkering har vist en god effekt på å redusere uregulerte spilleaktiviteter.

Disse medlemmer viser til Hamar-utvalget, som i sin rapport vurderte blokkering av nettsider som tilbyr pengespill til nordmenn som et mulig tiltak for å møte konkurransen fra utlandet. En eventuell norsk blokkering vil gjøre det vanskeligere for uregulerte operatører å tilby spillene sine til nordmenn, samtidig som informasjon om at disse operatørene ikke har lov til å tilby spill i Norge, og om at spillene ikke blir kontrollert av norske myndigheter, vil nå ut til spillerne. Disse medlemmer viser til at regjeringen i meldingen selv viser til at DNS-blokkering er et virkemiddel som er lett å implementere, kan virke svært effektivt og har liten risiko for å ramme materiale som ikke er ment å skulle omfattes. Derfor er det etter disse medlemmers mening rart at regjeringen lander på at verken dette virkemiddelet eller andre former for blokkering skal prøves ut.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen etablere blokkering av nettsidene til uregulerte spillsselskaper.»

Disse medlemmer er glad for forslaget om å gjøre betalingsperren mer effektiv og støtter at betalingsforbudet oppdateres til å gjelde ny teknologi, inkludert betaling via tredjepartsløsninger. I tillegg ønsker disse medlemmer å følge opp Hamar-utvalgets anbefalinger om at Lotteritilsynet bør kunne kreve årlig rapportering fra bankene på transaksjoner til bestemte spillsselskap og betalingsleverandører, samt at Lotteritilsynet bør kunne pålegge bankene å avvise transaksjoner til bestemte spillsselskap.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at Lotteritilsynet får mulighet til å kreve årlig rapportering fra bankene om transaksjoner til uregulerte spillsselskaper og betalingsleverandører.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at Lotteritilsynet får mulighet til å pålegge bankene å avvise transaksjoner til uregulerte spillsselskap.»

En helhetlig pengespillpolitikk

Komiteen støtter regjeringens forslag om å samle eksisterende lovverk for pengespill til en helhetlig lov, samt samle ansvaret for lotteri-, penge- og totalisatorspill under Kulturdepartementet. Dette vil etter komiteens mening gi et enklere og mer oversiktlig lovverk, samt muligheter for en mer enhetlig innsats for å oppnå de politiske målene satt av Stortinget i pengespillpolitikken.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti støtter forslaget om å styrke enerettsmodellen gjennom å lage én felles lov og samling av pengespillpolitikken under ett departement. Dette vil bidra til at pengespillpolitikken blir mer helhetlig og oversiktlig, og at håndhevelsen av lovverket blir enklere og mer effektivt. Disse medlemmer ønsker at regjeringen i forlengelsen av arbeidet med å gjøre pengespillpolitikken mer helhetlig, også utreder mulighetene for og konsekvensene av å samle dagens pengespillaktører i ett selskap, tilsvarende den omleggingen som nå gjøres i Finland.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede mulighetene for å samle dagens lovlige pengespillaktører i ett selskap.»

En ansvarlig pengespillpolitikk

Komiteen er bekymret over de negative sosiale følgene av pengespill. Så mange som 120 000 nordmenn er risikospillere eller avhengige av penge-

spill, og man har de siste årene sett en svak økning. Teller man med disse menneskenes familiemedlemmer og/eller nære pårørende, er det snakk om at spillavhengighet har store negative og ødeleggende følger for mange hundre tusen menneskers liv.

Komiteen merker seg at AKAN i 2016 hadde flere henvendelser om spillavhengighet enn om rusavhengighet, og at spillavhengighet er en stor trussel mot folkehelsen. Komiteen merker seg at spillavhengigheten peker seg ut som størst blant unge menn med lav utdanning. Komiteen peker på at selv om den norske spillmodellen i seg selv er avhengighetsreducerende, må det arbeides aktivt med alle mulige virkemidler for å motvirke de negative sosiale følger pengespill medfører. Spesielt viktig mener komiteen det er at staten benytter seg av ansvaret og handlingsrommet til å overvåke og regulere Norsk Tipping og Norsk Rikstots spill, for på denne måten passe på at den hårfine grensen mellom det å tilby spill som kan konkurrere med ulovlige utenlandske i attraktivitet, men samtidig ikke er av en slik karakter at de trigger spillavhengighet, overholdes.

Komiteen merker seg at tilbudet for spillavhengige landet rundt oppleves som for dårlig tilgjengelig, spesielt utenfor de store byene, ifølge aktører i komiteens høring.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at både spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten har ansvar for behandlingstilbud for spilleavhengige. Det finnes også frivillige hjelpetilbud og organisasjoner som arbeider med støttarbeid og forebygging. Disse medlemmer viser til at flere spilleavhengige ifølge Spilleavhengighet Norge opplever at tilbudet om behandling for spilleavhengige og deres pårørende er for dårlig i Norge, særlig i distriktene. Det påpekes at spilleavhengige ofte faller mellom to stoler, og at det er behov for et styrket behandlingstilbud og økt kunnskap om problematikken i alle nivå av helsevesenet.

Registrert spill

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti støtter at det nå settes krav om registrert spill også hos Norsk Rikstoto. Registrering av spillere bidrar til å sørge for at aldersgrenser overholdes, det gir mulighet for ulike løsninger for begrensninger, og det gir et kontaktpunkt for å følge opp spillere med problematisk spilladferd. Derfor mener disse medlemmer at et krav om registrert spill bør gjelde alle norske pengespill som blir tilbudt på digitale plattformer, også nye lotterier og databingo.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innføring av spillerkort og registrering knyttet til alle digitale spill.»

Markedsføring

Komiteen merker seg at regjeringen skriver den skal arbeide for å få inn unntak for TV-reklame for pengespill i revideringen av AMT-direktivet, og påpeker at et slikt unntak er i tråd med oppfatningen av hva direktivet skal gi rom for. Komiteen understreker viktigheten av å få stanset slik uønsket TV-reklame, og ber regjeringen være aktiv på dette området.

Komiteen tar innover seg at pengespillmarkedet er i stadig vekst, og under stadig teknologisk utvikling. Nye teknologiske plattformer gir muligheter for flere typer spill, samt endrer spilladferden til spillerne. Det utfordrer også den norske spillmodellen. Nye former for spill, som sosiale nettverksspill over Internett, skaper juridiske gråsoner og sniker pengespill inn i flere menneskers liv. Dette er en bekymringsfull utvikling.

Komiteen peker på at veksten i spill som tilbys norske forbrukere fra ulovlige utenlandske aktører, er uønsket, og basert på ulovlig markedsføring overfor norske forbrukere på det norske markedet. Utfordringene med å stanse slik ulovlig og uønsket markedsføring er store, men komiteen viser til at det finnes politisk handlingsrom som i dag ikke er utredet eller benyttet.

Komiteen peker også på det problematiske i at norske PR-selskap samt ambassadører, gjerne idrettskjendiser, medvirker til reklame for ulovlige utenlandske spill på det norske markedet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti mener at å redusere faren for spillproblemer ikke bare handler om spill innenfor tryggest mulig rammer, men også om å dempe reklametrykket og spillmengden folk eksponeres for. Rapporten fra Hamar-utvalget slår fast at over 90 prosent av TV-reklamen for pengespill i Norge ble gjort av utenlandske spillsselskap, at 42 prosent av oss tror at reklamepraksisen er lovlig, og at 60 prosent er usikre på om utenlandske spillsselskap har lov til å tilby pengespill i Norge.

Disse medlemmer viser til at meldingen omtaler revideringen av AMT-direktivet, og understreker at det her er av stor betydning å få inkludert et unntak for pengespillreklame, noe disse medlemmer forutsetter at regjeringen jobber for. Disse medlemmer mener videre at norske myndigheter skal fortsette å følge opp Hamar-utvalgets anbefaling om å sette i gang prosedyrer etter AMT-direktivet for å stanse reklame på norsk TV for utenlandske spillsselskap uten tillatelse i Norge. Dersom

konsultasjonsprosedyren ikke fører frem, mener disse medlemmer at regjeringen bør vurdere en omgåelsesprosedyre for å kunne sladde eller legge ned forbud mot videresending av den ulovlige markedsføringen etter kringkastingsloven § 4-5.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen forsterke enerettsmodellen ved å hindre reklame for ulovlige spill på norske kanaler, om nødvendig gjennom bruk av omgåelsesprosedyren i AMT-direktivet.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, understreker at AMT-direktivet for tiden er under revisjon og at regjeringen arbeider for at det blir tatt inn et eksplisitt unntak for pengespillreklame på fjernsyn i det reviderte direktivet. Flertallet anser det som mer hensiktsmessig å bidra til en felleseuropeisk løsning enn å iverksette omgåelsesprosedyrer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at også den regulerte reklamen har et stort omfang, og at omfanget vil øke når lotteriene som er lovet lisens, starter opp sin markedsføring. Disse er blitt lovet at 15 prosent av omsetningen kan brukes til markedsføring. Disse medlemmer er bekymret for at det totale reklametrykket vil være omfattende også selv om man skulle klare å stanse mesteparten av den ulovlige reklamen, og mener derfor det er grunn til å vurdere om summen av den lovlige spillreklamen også må begrenses. Det kan også være grunn til å vurdere om det bør utvikles andre målemetoder enn pengebruk når eventuelle nye grenser trekkes opp, da den teknologiske utviklingen gir muligheter for å spre reklame uten store kostnader i nye kanaler.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere sterkere begrensninger på reklame for lovlige spillaktører.»

Håndheving og sanksjonering

Komiteen mener det er avgjørende at Lotteri-tilsynet får de fullmakter som trengs for å kunne ettergå og sanksjonere brudd på lovverket for norsk pengespillpolitikk, her også medvirkning til reklame gjennom PR-opdrag samt betalte ambassadørroller. Komiteen merker seg at regjeringen i meldingen konkluderer med at dagens regelverk gir visse muligheter for sanksjoner mot slik virksomhet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti mener at

myndighetene må ta i bruk de muligheter for sanksjonering som allerede finnes overfor brudd på reklameforbudet i Norge, samt at Lotteritilsynets virkemidler bør styrkes. Etter disse medlemmers mening må Lotteritilsynet få mulighet til å ilegge straffegebyr, ikke bare tvangsmulkt, dersom pålegg om stans ikke følges. Dette straffegebyret må ligge på et nivå som antas å ha preventiv effekt.

I tillegg mener disse medlemmer at Lotteritilsynet bør få utvidet mulighet til å granske saker, blant annet med tilgang til offentlige registre, og Lotteritilsynet bør få mulighet til å kreve framlegging av opplysninger fra aktører som bidrar til brudd på reklameforbudet. Dette er virkemidler Lotteritilsynet på komiteens spillseminar selv argumenterte for at de trenger for å kunne stanse tilbud om og markedsføring av pengespill uten løyve.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å gi Lotteritilsynet mulighet til å ilegge straffegebyr ved brudd på forbudet mot markedsføring av uregulerte pengespill.»

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at Lotteritilsynet skal få utvidet mulighet til å granske saker, blant annet med tilgang til offentlige registre, og til å kreve framlegging av opplysninger fra aktører som bidrar til brudd på forbudet mot markedsføring av uregulerte pengespill.»

Fordeling av overskuddet

Komiteen viser til at tippenøkkelen, som overskuddet til Norsk Tipping blir fordelt etter, foreslås i hovedsak videreført, med unntak av regulering av Grasrotandelen samt fordelingen av tippemidler til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner. Komiteen støtter videreføringen av fordelingen med 6,4 prosent til helse- og rehabiliteringsformål, 64 prosent til idrettsformål, 18 prosent til kulturformål og 18 prosent til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité.

Komiteen støtter en økning av Grasrotandelen, fra 5 prosent til 7 prosent av bruttoinnsatsen, og fra 10 prosent til 14 prosent for Multix og Instaspill, da den har en viktig legitimerende og demokratiserende effekt som etter komiteens mening bidrar til å forankre den norske spillmodellen. Komiteen peker i tillegg på at Grasrotandelen tilkommer små lag og foreninger, og i så måte er med på å øke andelen av tippemidlene som går til mindre og lokale organisasjoner og foreninger.

Modell for fordeling av tippemidler til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at regjeringen foreslår ny modell for fordeling av tippemidler til de humanitære og samfunnsnyttige organisasjonene, som til sammen mottar 18 prosent av tippenøkkelen. Videre viser disse medlemmer til at høringsforslagene til fordelingsmodell 1 og 2 som våren 2016 var ute på høring, bygget på høringene om kriterier sommeren 2013, samt endret fordeling høsten 2013, som resulterte i den aktuelle ordningen som utgår i 2017. En endelig avklaring av regelverk for fordelingen av tippemidler til de humanitære og samfunnsnyttige organisasjonene er derfor varslet og ventet.

Disse medlemmer viser til at modell 1 innebærer at tre definerte beredskapsorganisasjoner, Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Redningselskapet, foreslås å beholde en fast prosentandel av de 18 prosentene basert på det tilskuddet de mottok i 2015. De sju andre i såkalte «10H» mister med modell 1 sin faste andel og må søke på samme grunnlag som alle andre organisasjoner, i samsvar med de fastsatte kriterier. Videre viser disse medlemmer til at modell 2 innebærer at alle de ti humanitære (10H) organisasjonene får beholde en fast årlig prosentdel basert på det tilskuddet de mottok i 2015. Andre organisasjoner kan søke i samsvar med de fastsatte kriterier.

Det er etter disse medlemmers mening ønskelig å sikre langsiktighet og forutsigbarhet for organisasjonene som stod bak automatforliket, gjennom faste prosentandeler, samtidig som nye organisasjoner og formål inkluderes i ordningen. Organisasjonene som stod bak forliket har i stor grad basert seg på og bygget opp sin aktivitet på grunnlag av spillemidlene, og det vil skape en situasjon med usikkerhet og uforutsigbarhet for de sju organisasjonene som nå foreslås å miste sin faste andel. Det vil også gå ut over aktiviteten i den enkelte organisasjon. Dagens ordning 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, samtidig som man har sikret 10H forutsigbarhet. Mange av de nye formålene som kom inn i spilleoverskuddet gjennom overgangsordningen, mottar nå mer støtte fra spilleoverskuddet enn flere av organisasjonene i 10H.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, påpeker at hele den søkbare andelen av potten de siste årene er blitt fordelt til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Flertallet understreker videre at ny modell foreslått av regjeringen har som mål å la spil-

lemidlene komme flere samfunnsnyttige og humanitære aktører til gode. Flertallet presiserer at eksisterende modell var en overgangsordning og ingen permanent innretning for fordeling. Overgangsordningens motiv var å gi organisasjonene tid til å omstille seg, og det må etter flertallets mening kunne sies at det har vært god tid for organisasjonene å tilpasse seg, tatt i betraktning at det har vært en omstillingsperiode som totalt vil løpe i elleve år.

Det fremstår for flertallet som bemerkelsesverdige at Arbeiderpartiet nå ønsker å opprettholde en ordning de selv tok initiativ til å endre. Den opprinnelige ordningen der 10H beholdt fast andel av spillelemidlene, var basert på tidligere inntekter fra spilleautomater, og flertallet støtter Arbeiderpartiets tidligere vurdering i at en permanent videreføring av denne vil medføre urimelig forskjellsbehandling av samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Flertallet støtter imidlertid regjeringens forslag om å beholde fast andel av overskuddet til tre organisasjoner ut fra begrunnelsen at de fyller viktige beredskapsoppgaver.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at den søkbare andelen av potten de siste årene ikke er brukt opp, da søknadsmassen ikke har vært stor nok. Dette taler etter disse medlemmers mening for at det fortsatt kan gis forutsigbarhet for 10H, samtidig som andre som fyller kriteriene kan komme inn i ordningen og motta spillemidler. At den faste andelen som tilfaller 10H, låses på 2015-nivå, tilsier også at det er den søkbare potten for nye organisasjoner som vil få økningen i tippemidler fremover, og at andelen som tilfaller 10H, i realiteten vil gå ned.

Videre viser disse medlemmer til at både Helse- og omsorgsdepartementet og Utenriksdepartementet anbefalte innføring av modell 2, av hensyn til de viktige samfunnsnyttige humanitære oppgaver 10H står for, noe som er muligjort nettopp av langsiktighet i tilskudd etter automatforliket. Disse medlemmer mener etter en helhetsvurdering at modell 2 er å foretrekke fremfor regjeringens valgte modell 1, da den kombinerer forutsigbarhet for 10H, samtidig som flere slipper inn i ordningen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet støtter regjeringens forslag om inngangskriterium på minimum 15 mill. kroner i omsetning for å kunne søke om tippemidler, noe som er en senking fra de 20 mill. kroner i omsetning som regjeringen foreslo i høringen.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener noen flere organisasjoner bør kunne

ta del i ordningen, og at minstegrensen bør senkes ytterligere til 10 mill.

Dette medlem viser til at regjeringen i meldingen definerer «landsdekkende med frivillig innsats» som en organisasjon med et sentralledd eller en sentralorganisasjon med tilknyttede underledd/avdelinger med jevnlig regional og lokal aktivitet i fire av fem landsdeler i Norge. Det stilles ikke krav til hvor mange fylker som skal være representert. Dette medlem mener denne definisjonen er noe stram, og at definisjonen i Kulturdepartementets veileder for tilskuddsordninger for barne- og ungdomsorganisasjoner er en bedre modell å anvende.

Dette medlem viser til at regjeringen i meldingen legger opp til at fordelingen av Norsk Tippings overskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fordeles på grunnlag av søkerens totale driftskostnader i sentralledd. Dette medlem frykter dette kan gi uønskede incentiver til styrking av sentralledd, og mener at det gir et riktigere grunnlag dersom hele organisasjonens samlede virksomhet utgjør søknadsgrunnlaget.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til regjeringens drøfting av begrepet «samfunnsnyttig» som karakteriserer organisasjoner som kan motta midler fra Norsk Tippings overskudd. Disse medlemmer vil presisere at dette begrepet ikke må tolkes snevert. Disse medlemmer forutsetter at det legges til grunn en vid forståelse av begrepet «samfunnsnyttig».

Disse medlemmer vil understreke betydningen av at kriterium e ikke tolkes for snevert. Disse medlemmer forutsetter at begrepet «andreorientert» som avgrensningskriterium anvendes med en vid fortolkning. Skillet mellom samfunnsrettede og medlemsrettede organisasjoner kan få uheldige utslag dersom dette tolkes i snever forstand, slik at for eksempel en organisasjon for personer med nedsatt funksjonsevne blir definert som ikke «andreorientert» fordi de jobber for å fremme egne medlemmers interesser. Det er flere organisasjoner som både arbeider for egne medlemmer og på mange måter gjør en stor samfunnsinnsats.

Disse medlemmer vil videre støtte kriterium b («registrert i Frivillighetsregisteret under oppgitte kategorier»). Disse medlemmer vil imidlertid peke på behovet for å gjøre kategoriene i registeret mer finmasket, slik blant andre Frivillighet Norge har tatt til orde for.

Prioritering av kulturhus

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet ser at kulturhusene i landet har fått dramatiske kutt i sin tilskuddsordning gjennom tippemidle-

ne for oppgradering, vedlikehold, bygging av nybygg og utbedring av akustikk med dagens Høyre- og Frp-regjering. Ordningen er mer enn halvert siden 2013, fra 120 til 49 mill. kroner i 2017-tall. Behovene øker stadig, og etterslep hos dem som står i kø for midler, blir lengre og lengre. Disse medlemmer ber regjeringen sørge for at ordningen igjen prioriteres slik som forutsatt, innenfor kulturandelen av tipemidlene.

Bingo

Komiteen peker på at bingo er det største private lotterispillet i Norge, og at sosialpolitiske avhengighetsreducerende hensyn samt hensynet til bevaring av enerettsmodellen skal ligge til grunn også for reguleringen av bingovirksomheten. Komiteen mener bingoaktiviteten må holdes på et ansvarlig nivå, og peker på at den har økt de siste årene. Komiteen merker seg samtidig at regjeringen foreslår endringer i den såkalte 30-sekundersregelen, som har som hensikt å begrense avhengighet og hyppighet i bingospill.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti legger til grunn at sosialpolitiske hensyn og hensynet til enerettsmodellen skal være de primære målene også for regulering av bingospill, og viser til at det var sosialpolitiske hensyn som lå til grunn for at det i 2011 og 2012 ble gjort flere innstramminger i regelverket for databingo. Disse tiltakene har gjort at omfanget av avhengighetsproblemer knyttet til bingo er blitt redusert. Disse medlemmer understreker at endringene derfor har fungert etter hensikten, og vil peke på at selv om omsetningen fra bingodrift har gått noe ned siden regelendringene ble innført, er det som kjennetegner bingobransjen først og fremst en eskalerende økning i omsetning fra 1,8 mrd. kroner i 2006 til 5,8 mrd. kroner i 2010.

Disse medlemmer registrerer at flere høringsinstanser advarer mot endringer som kan gjøre bingospill mer attraktivt, da Befolkningsundersøkelsen 2016 viser at over halvparten av spillerne av databingo enten har en moderat risikoprofil eller et fullt utviklet spilleproblem. Disse medlemmer mener det er liten sammenheng mellom meldingens problembeskrivelse og de politiske tiltakene som er foreslått pålagt bingobransjen. Disse medlemmer merker seg at regjeringen foreslår å endre 30-sekundersregelen slik at pausen kan fylles med underholdningsinnhold med det formål å gjøre spillet mer attraktivt. Disse medlemmer mener at dagens 30-sekundersregel har vært effektiv for å redusere risikospilling, og er motstandere av den foreslåtte endringen, da den vil undergrave selve poenget med regelen.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen beholde 30-sekundersregelen for bingospill uendret.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, deler departementets vurdering om at 30-sekundersregelen i bingoforskriften bør endres. Flertallet viser til at en slik endring ikke vil medføre vesentlig økning i antallet trekninger av bingospill, men gi en mer fornuftig innretning av bingotrekningen og skape en bedre spillopplevelse. Flertallet vil understreke behovet for raskt å gjennomføre endringen i 30-sekundersregelen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at regjeringen vil åpne for deltakelse i ordinære hovedbingospill som foregår i bingohall, i sanntid via Internett. Disse medlemmer vil peke på at bingo tradisjonelt har hatt en rolle som sosialt møtested, og at det alltid er ansatte tilstede i bingohaller, som blant annet har gjennomført kurs i spillansvar. Disse medlemmer er enige i at det er et mål at bingo skal ha en funksjon som sosial møteplass, og at de ansattes rolle i bingohallene er viktig.

Disse medlemmer er skeptiske til at det åpnes for at spillere kan delta i hovedspill i bingohaller via Internett. Disse medlemmer har på den annen side forståelse for at bingo møter konkurranse fra utenlandske aktører, og at det er frykt for reduksjon eller bortfall av bingoinntekter til frivillige lag og foreninger. Disse medlemmer støtter på denne bakgrunn regjeringens forslag om å åpne for deltakelse i ordinære hovedspill som foregår i bingohall, via Internett, men mener utviklingen må følges nøye.

Lotterier

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at regjeringen i mars 2015 endret lotteriforskriften og med det åpnet for fem nye lotterier, til tross for at forslaget fikk sterk motstand fra idretten, kulturlivet og veldedige organisasjoner da det var på høring. Disse medlemmer viser videre til Innst. 44 S (2015–2016), der Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti stilte seg uforstående til at regjeringen i forkant av en helhetlig og prinsipiell gjennomgang av pengespillpolitikken valgte å gjennomføre liberaliseringer på feltet. Disse medlemmer mener fortsatt det naturlige ville være å behandle private lotterier i sammenheng med spillpolitikken for øvrig.

Statens pensjonsfond og investering i spill-selskaper

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener det er en naturlig konsekvens av spillmonopolet og øvrig norsk regelverk at Statens pensjonsfond ikke investerer i spill-selskaper. Dette medlem viser til innstilling fra finanskomiteen om Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2015, Innst. 326 S (2015–2016) s. 23, avgitt våren 2016:

«Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at internasjonale spill-selskapers markedsføring og produkter skaper store utfordringer med spilleavhengighet. Disse medlemmer viser dessuten til at vi her i landet har et spillmonopol hvor Norsk Tipping har enerett. Overskuddet går til idrett og kultur i Norge. Samtidig retter en rekke utenlandske spill-selskaper sin markedsføring mot norske kunder og utfordrer den norske enerettsmodellen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

'Stortinget ber regjeringen utrede grunnlaget for å trekke SPU ut av spill-selskaper.'»

Dette medlem mener Stortinget bør ta stilling til dette spørsmålet i forbindelse med denne helhetlige gjennomgangen av norsk spillpolitikk, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede grunnlaget for å trekke Statens pensjonsfond utland (SPU) ut av spill-selskaper.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at Statens pensjonsfond utland har investeringer i utenlandske spill-selskaper som med sin virksomhet i Norge undergraver norsk lov. Stortingets beslutninger og vurderinger rundt forvaltningen av Statens pensjonsfond utland hører til i den årlige forvaltningsmeldingen om fondet, og disse medlemmer henviser til at dette temaet hører naturlig hjemme der.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen etablere blokkering av nettsidene til uregulerte spill-selskaper.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sørge for at Lotteritilsynet får mulighet til å kreve årlig rapportering fra bankene om transaksjoner til uregulerte spill-selskaper og betalingsleverandører.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen sørge for at Lotteritilsynet får mulighet til å pålegge bankene å avvise transaksjoner til uregulerte spill-selskaper.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen utrede mulighetene for å samle dagens lovlige pengespillaktører i ett selskap.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innføring av spillerkort og registrering knyttet til alle digitale spill.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen forsterke enerettsmodellen ved å hindre reklame for ulovlige spill på norske kanaler, om nødvendig gjennom bruk av omgælsprosedyren i AMT-direktivet.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen vurdere sterkere begrensninger på reklame for lovlige spillaktører.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å gi Lotteritilsynet mulighet til å ilegge straffegebyr ved brudd på forbudet mot markedsføring av uregulerte pengespill.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at Lotteritilsynet skal få utvidet mulighet til å granske saker, blant annet med tilgang til offentlige registre, og til å kreve framlegging av opplysninger fra aktører som bidrar til brudd på forbudet mot markedsføring av uregulerte pengespill.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen beholde 30-sekundersregelen for bingospill uendret.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 11

Stortinget ber regjeringen utrede grunnlaget for å trekke Statens pensjonsfond utland (SPU) ut av spill-selskaper.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Meld. St. 12 (2016–2017) – Alt å vinne. Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk – vedlegges protokollen.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 6. april 2017

Svein Harberg

leder

Anette Trettebergstuen

ordfører

