



**DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

Statsråden

Familie- og kulturkomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref
Mona Bothner

Vår ref
20/895-

Dato
11. november 2020

Svar på spørsmål fra Familie - og kulturkomiteen vedr Dok 8:126 S (2019-2020) Representantforslag om sikring av inntektsgrunlaget for hestesporten i Norge

Jeg viser til Familie- og kulturkomiteens brev 3. november 2020 med spørsmål stilt på vegne av saksordfører Åslaug Sem-Jacobsen. Jeg gjengir spørsmålene nedenfor, og besvarer disse fortløpende. Kultur- og likestillingsministeren har ansvar for pengespillfeltet ut over mitt ansvar knyttet til veddemål ved totalisator (hestespill). Svarene gis derfor i samråd med, og etter innspill fra, kultur- og likestillingsministeren

1. *«Ifølge Meld. St. 12 (2016-2017) Alt å vinne — Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk, «vil enerettsmodellen vere den beste løysinga ut frå ansvarlegheitsomsyn i dag.» Denne konklusjonen forutsatte imidlertid at «Norske myndigheiter klarer å stengje uregulerte operatørar ute frå marknaden» og «omfanget av speleproblem er stabilt eller går ned». Hvis ikke, åpnet Kulturdepartementet for en helt annen modell. Dette var i 2016.*

Kanaliseringsgraden til enerettsmodellen er nå rundt 50 prosent, og omfanget av spilleproblemer har gått opp ifølge den siste undersøkelsen fra Universitetet i Bergen. I følge Norsk Rikstotos beregninger vil deres omsetning reduseres med de foreslåtte tapsgrensene fra Landbruks- og matdepartementet. Reduksjonen beregnes ulikt ved de ulike alternativene. Sannsynligheten for at spillere flytter sitt spill til utlandet er stor. Dette vil igjen bidra til at kanaliseringsgraden reduseres og muligheten til å fange opp mulige spillproblemer for disse blir borte. Hvordan kan da departementet argumentere for at en utsettelse av innføringen av tapsgrenser vil sette enerettsmodellen i fare? Ut i fra logikken over burde risikoen for dette heller knyttes til de foreslåtte endringene.»

Spørsmålet dreier seg om hvordan det kan styrke den norske enerettsmodellen å innføre tapsgrenser som medfører negativ kanalisering for Norsk Rikstoto, i en tid hvor kanaliseringsgraden innenfor enerettsmodellen allerede er lav. I dette ligger det for det første et premiss om at kanaliseringsgraden under dagens modell er lav. For det andre inneholder spørsmålet et premiss om at innføring av tapsgrenser vil føre til ytterligere negativ kanalisering for Norsk Rikstoto. For å kunne besvare spørsmålet er det først nødvendig å knytte noen kommentarer til disse to premissene, som etter mitt syn er unyanserte og til dels uriktige.

Til premisset om at kanaliseringsgraden under enerettsmodellen er lav:

Det er behov for å presisere at når man snakker om en kanaliseringsgrad på rundt 50 %, som det er vist til i spørsmålet, snakker man kun om kanalisering av online sports- og kasinospill, og ikke om kanaliseringsgraden for det totale pengespillmarkedet (som ligger på omtrent 85 %). Videre er tallet 50 % knyttet til kanalisering målt i omsetning, og ikke målt i antall spillere. Dette innebærer også at tallet er høyst usikkert, da de utenlandske pengespillselskapene ikke oppgir sine omsetningstall for Norge.

Videre er det grunn til å påpeke at kanalisering er et svært komplekst felt, hvor det er nødvendig å balansere attraktivitet med ansvarlighet. Det blir derfor ikke riktig å måle kanaliseringsgraden utelukkende ut fra *omsetning*. Norsk Tipping ville for eksempel hatt en langt høyere kanaliseringsgrad dersom selskapet ikke var underlagt tapsgrenser eller andre ansvarlighetstiltak. Det er likevel ikke slik at vi kan oppheve ansvarlighetstiltakene for å få en høyest mulig grad av kanalisering. Det vil stride mot vårt ønskede beskyttelsesnivå på pengespillfeltet – og vi ville fått flere problemspillere.

Ser man til sammenligning på andelen *spillere* som benytter seg av det utenlandske pengespilltilbudet, viser Lotteritilsynets kvartalsvise målinger at andelen av den norske voksne befolkningen som spiller på utenlandske nettsider har ligget stabilt mellom 4 og 5 % i mange år. Andelen av Norsk Tippings kunder som spiller hos uregulerte aktører er ca 10 %.

Når det gjelder totalisatorspill på hest antar man at det meste spilles hos Norsk Rikstoto. Dette underbygges av at 87 % av de som har spilt totalisatorspill på nett i 2019 sier de har spilt hos Norsk Rikstoto, og 77 % sier at de kun spiller hos norske spillerselskap.

Til slutt vil jeg påpeke at det er flere ting som tyder på at kanaliseringsgraden øker. Lotteritilsynet beregner en lavere markedsandel for de ulovlige spilltilbyderne i 2019 enn i 2018, både når de ser på det totale pengespilltilbudet og isolert for pengespill i direkte konkurranse med ulovlige tilbydere (online sport- og kasinospill). Det betyr at det lovlige spilltilbudet kanaliserer flere spillere år for år. Dette understøttes av at omsetningen for Norsk Tippings spill i direkte konkurranse med det utenlandske spilltilbudet øker, samtidig som omsetningen hos de ulovlige aktørene nå ser ut til å gå ned. For 2019 ble det anslått at netto omsetning for det ulovlige markedet lå mellom 1,7 og 2,0 milliarder kroner. Dette er en

nedgang fra 2018, da omsetningen ble estimert til å ligge mellom 1,8 og 2,2 milliarder. Til sammenligning lå Norsk Tippings omsetning på 8,2 milliarder i 2019, som er en økning fra foregående år.

Samlet gir dette en indikasjon på at kanaliseringsevnen er god og kan være styrket sammenlignet med tidligere. På denne bakgrunn er det etter mitt syn ingenting som tyder på at forutsetningene for å beholde enerettsmodellen som den beste løsningen ikke lenger er tilstede i dag kontra i 2016. Tvert imot er det flere ting som tyder på at enerettsmodellen i større og større grad lykkes i å stenge uregulerte aktører ute fra markedet, og at kanaliseringsgraden øker.

Til premisset om at tapsgrenser vil føre til negativ kanalisering for Norsk Rikstoto:

Jeg vil videre påpeke at det ikke nødvendigvis er slik at dersom Norsk Rikstoto mister omsetning, mister de også spillere. I dag kan Norsk Rikstotos spillere tape inntil 1,5 millioner kroner pr. måned, og vi vet at enkelte spillere taper millionbeløp i løpet av året. En ansvarlig spilloperatør bør i lys av sitt samfunnsoppdrag være i stand til å holde på kundemassen innenfor de rammer som settes av myndighetene, uten at det legges opp til at en enkelt spiller kan tape så store summer. Til sammenligning har Norsk Tipping økt sin kundemasse etter innføringen av totale tapsgrenser.

Det vises videre til at man ikke har dokumentasjon for at høyintensive spillere hos Norsk Rikstoto velger vekk det lovlige norske markedet, og Lotteritilsynet ser heller ikke noen indikasjoner på dette. Norsk Rikstoto har tidligere uttrykt bekymring over at deres spillere vil gå over til å spille hos ATG i Sverige ved en innføring av tapsgrenser. Lotteritilsynet har i denne sammenheng vist til at det ikke skal være mulig for nordmenn å delta i disse spillene, da det ifølge svensk regulering er ulovlig for nordmenn å spille digitalt hos ATG. Tilsynet antar videre at nordmenn som drar over grensen for å spille hos kommisjonær i Sverige vil skje i et begrenset omfang. Lotteritilsynet har dessuten kontaktet svenske myndigheter for bistand, og bedt om at de iverksetter tiltak for å avdekke eventuelle norske spillere i ATGs digitale distribusjonsløsninger.

Hvordan kan det styrke den norske enerettsmodellen å innføre tapsgrenser som medfører negativ kanalisering for Norsk Rikstoto?

Som det følger av det ovennevnte, er det ikke nødvendigvis slik at Norsk Rikstoto vil miste spillere dersom omsetningen går ned. Likevel er det ikke utenkelig at enkelte av Norsk Rikstotos "storspillere" kommer til å flytte spillingen sin til utlandet etter innføringen av tapsgrenser. I den grad dette skjer, vil det antakelig uansett dreie seg om et fåtall kunder (kanskje noen hundre). I den store sammenhengen vil dette få svært liten betydning for den norske enerettsmodellens egnethet. I stedet for å se på de få kundene man eventuelt mister som konsekvens av innføringen av tapsgrenser, må man i stedet se på det økte beskyttelsesnivået som oppnås. Sagt med andre ord må ansvarlighet veies opp mot attraktivitet. Det motsatte, nemlig å strebe etter en høyest mulig grad av kanalisering på

bekostning av beskyttelsesnivået, vil ikke være i tråd med EØS-retten. På denne bakgrunnen mener jeg at det i aller høyeste grad vil styrke den norske enerettsmodellen å innføre tapsgrenser for Norsk Rikstotos spill.

2. *«Departementet er opptatt av at et av ansvarlighetskravene som gir Norsk Rikstoto konsesjon på totalisatorspill i Norge, er en fast tapsgrense. Norsk Rikstoto har innført programmet Mentor for å begrense at deres spillere får uheldig spilleadferd. Der opereres det også med tapsgrenser, i tillegg til andre grep for å forhindre spillavhengighet. Norsk Rikstoto mener de kan dokumentere at Mentor har fungert godt som verktøy for å forhindre spillavhengighet, stemmer det? Og er det funn som kan bekrefte at en tapsgrense på NOK 20 000 er et mye bedre virkemiddel mot avhengighet for spillerne til Norsk Rikstoto enn de ulike tiltakene Norsk Rikstoto har innført med Mentor?»*

Analyseverktøyet Mentor kategoriserer spillere til å ha lav, middels eller høy risiko for uheldig spillatferd. Mentor skal sende meldinger til spillere for å øke bevisstheten om personlig spillemønster, og det er sendt meldinger fra Mentor. I tillegg må Norsk Rikstotos spillere sette grenser for hvor mye de kan tape. Hvordan spilleren definerer sine tapsgrenser, vil kunne påvirke status i Mentor. Svært mange av Norsk Rikstotos spillere setter tapsgrensene høyt over reell spillaktivitet. Det er da en fare for at kunden ikke får korrekt status i Mentor.

Lotteritilsynets revisjonsrapport fra november 2019 avdekket følgende svakheter i Mentor og analysen:

- Det er under 200 av Norsk Rikstotos 111.000 spillere som har aktivert Mentors system for selvtesting og gjennomfører regelmessige tester. Dette kan føre til feil risikokategorisering
- Norsk Rikstoto kunne ikke legge fram hvor stor andel av nettoomsetningen totalt som kommer fra spillere definert i ulike risikokategorier i Mentor
- Det er vanskelig å bruke de fastsatte personlige tapsgrensene som indikator i Mentor. Årsaken til det er at de personlige tapsgrensene gjennomgående er høye, og at det kun er 4.000 av de aktive spillerne som når 80 % av tapsgrensene

Uavhengig av om Mentor fungerer tilfredsstillende eller ikke, er det etter departementets syn lite hensiktsmessig å stille spørsmål om hvorvidt en total tapsgrense er et *mye bedre* virkemiddel enn Mentor-ordningen. Man må i stedet spørre seg hvordan disse to og andre ansvarlighetstiltak kan virke *sammen* for å oppnå et høyt beskyttelsesnivå på pengespillområdet.

Det kan stilles spørsmål ved om Mentor-verktøyet fungerer tilstrekkelig alene for å begrense spilleproblemer. For at et slikt analyseverktøy skal fungere optimalt, bør det kombineres med andre skadereduserende tiltak. Norsk Tipping benytter seg for eksempel også av et tilsvarende analyseverktøy ("PlayScan"), men da i kombinasjon med obligatoriske tapsgrenser som skadereduserende tiltak. Slik har selskapet muligheten til å motvirke

negative konsekvenser av problemspill, også i de tilfeller der kunden selv ikke er i stand til å kontrollere egen spillatferd, typisk på grunn av spilleavhengighet. I denne sammenheng vil obligatoriske tapsgrenser være et mer egnet virkemiddel, nettopp fordi de er obligatoriske, og ikke valgfrie. Dette understøttes av forskning som viser at "røde spillere" (risiko- og problemspillere) i større grad setter seg høyere tapsgrenser som gjør at de kan spille så mye som de ønsker, sammenlignet med "grønne spillere", som ikke har problemer med pengespill.

3. *«Departementet er opptatt av å innføre en fast tapsgrense som tiltak mot spilleavhengighet for spill innenfor enerettsmodellen. Følger det av EØS-retten at virkemiddelet fast tapsgrense er det som er påkrevet for totalisatorspill eller andre spill i enerettsmodellen til Norge? Om ikke, er EØS- retten opptatt av andre konkrete ansvarlighetskrav, eller er det mer generell ansvarlighet samt streng og effektiv kontroll som er det viktige?»*

Nei, EU-domstolen har ikke uttalt at faste tapsgrenser er påkrevd som et konkret virkemiddel mot spilleavhengighet. Det er opp til hvert land å etablere nødvendige tiltak for å sikre ansvarlige pengespill, i lys av det beskyttelsesnivået som man fastsetter nasjonalt. I tillegg er det krav om streng og effektiv kontroll med enerettsaktørene, utover det som er mulig å få til innenfor en lisensmodell.

EU-domstolen har derimot uttalt at det vil være i strid med EØS-retten å la økonomiske hensyn gå foran de legitime hensynene som ligger til grunn for den valgte reguleringsmodellen. Å utsette eller ikke innføre tapsgrenser for Norsk Rikstoto fordi grensene er økonomisk krevende for hestesporten og hestenæringen, kan oppfattes som nettopp dette.

Videre krever EØS-retten at en enerettsmodell er egnet, altså at den klarer å oppnå de politiske målene. I denne vurderingen stilles det også krav om at regelverk og praksis må være systematisk og sammenhengende, noe som innebærer at det må være sammenfall mellom uttalte mål med politikken og hva som faktisk gjøres for å nå disse målene. Dette gjelder både i teori og praksis, altså både gjennom hva myndighetene sier, gjennom f.eks. stortingsmeldinger og regelverk, og hva myndighetene gjør. Kravet om tapsgrenser har vært kjent for Norsk Rikstoto siden 2016 da de fikk nåværende konsesjon. Et uttalt mål om ansvarlighet henger dårlig sammen med en utsettelse eller manglende innføring av tapsgrenser som skal beskytte sårbare spillere. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende dersom utsettelsen er begrunnet i økonomiske hensyn. Politikken kan anses som lite systematisk og sammenhengende, og dermed i strid med EØS-avtalen.

4. *«Krever EØS- retten at alle spill i Norge må ha samme og helt like regler selv om spillene er ulike?»*

Ansvarlighetstiltakene bør være sammenlignbare og gis ut fra de samme hensynene, for å sikre et systematisk og sammenhengende regelverk. Det kreves imidlertid ikke at alle spill innenfor et monopol må ha samme og helt like regler, så lenge det er saklige grunner for å behandle ulike spill forskjellig. Derfor har Lotteritilsynet også vurdert at Norsk Rikstoto kan innføre en mer liberal form for tapsgrense for sine spill enn den som Norsk Tipping opererer med. Landbruks- og matdepartementet har gitt Norsk Rikstoto anledning til å velge en tapsgrense rullerende over 90 dager og der alle gevinster som er vunnet de siste 365 dagene kan legges til tapsgrensen. Dette sikrer at en spiller hos Rikstoto kan "samle opp" og bruke mer penger på et større løp, men slik at det totale tapet blir det samme. En slik løsning vil kunne ivareta noe av særegenheten ved det å delta i totalisatorspill, og innebærer bl.a. at spillere som primært ønsker å spille med høye innsatser på spesielle løpsdager eller store arrangement kan fortsette med dette.

5. *«Har enerettsmodellen blitt utfordret på om den er i henhold til EØS-retten før? Hvor mange ganger har det skjedd og i hvilke saker? Hva var argumentene og hva ble resultatet, og har domstolen slått fast i noen av disse sakene at enerettsmodellen bryter med EØS modellen?»*

EFTA-domstolen vurderte den norske enerettsmodellen i to saker tidlig på 2000-tallet. I E-01/06 (Spilleautomatsaken) konkluderte EFTA-domstolen med at Norsk Tippings enerett til å tilby pengespill på spilleautomater var begrunnet i legitime hensyn, og at en enerettsmodell ville gi bedre offentlig kontroll og mer effektiv måloppnåelse enn et lisensregime. I den rådgivende uttalelsen i E-03/06 (Ladbrokes) la EFTA-domstolen til grunn at en enerettsmodell i utgangspunktet synes egnet til å nå de påberopte målene. Videre at en kontrollert utvidelse av spillporteføljen, og en viss markedsføring, kan være nødvendig ut fra kanaliseringshensyn. Oslo tingrett opprettholdt enerettsmodellen som forenlig med EØS-retten i en påfølgende dom i samme sak.

Oslo tingrett har også nylig konkludert i en dom av 25. oktober 2019 (Norsk Lotteri) med at enerettsmodellen fortsatt er forenlig med EØS-avtalen. Retten stilte spørsmål til hvorvidt Norsk Tippings markedsføringspraksis gikk lengre enn nødvendig for å kanalisere spillere, men kom likevel etter en samlet vurdering til at staten hadde sannsynliggjort at enerettsordningen som helhet oppnår å begrense spilleaktivitet på en sammenhengende og systematisk måte. Dommen er ikke rettskraftig, da den er anket til Borgarting lagmannsrett. Anken gjelder bare egnethetskravet, herunder konsistenskravet, altså kravet om at regelverk og praksis må være systematisk og sammenhengende.

Det kan også nevnes at enerettsmodellens EØS-forenlighet ble utfordret i et søksmål fra European Gaming and Betting Association (EGBA) og Entercash. Saken gjaldt lovligheten av det norske forbudet mot å formidle betalingstransaksjoner knyttet til pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Saken er rettskraftig avgjort i statens favør. Spørsmålet om enerettsmodellens EØS-forenlighet ble utskutt til senere behandling i forbindelse med deling av saken, slik at dette ikke ble realitetsbehandlet.

6. *«Hvilke kommende saker er det departementet refererer til hvor enerettsmodellen er under press, og hvilke argumenter brukes det fra motparten her til forskjell fra tidligere saker der også enerettsmodellen har blitt utfordret?»*

Ankesaken i Norsk Lotteri er berammet til 31. mai – 4. juni 2021. Da saken gikk for Oslo Tingrett, var en hovedanførsel at generering av inntekter til samfunnsyttige formål i realiteten er det underliggende hensynet bak enerettsmodellen, slik at økonomiske hensyn går foran det uttalte hensynet om å begrense spilleproblemer. Dommen er anket til Borgarting lagmannsrett, men bare for så vidt gjelder egnethetskravet, herunder konsistenskravet. I ankesaken er det således ikke bestridt at kravene til legitime hensyn og nødvendighet er oppfylt. I ankesaken anføres det at den norske enerettsmodellen er i strid med EØS-retten fordi pengespillregulverket ikke oppfyller kravet om å være systematisk og sammenhengende. Dette begrunnes bl.a. med at spillene som tilbys innenfor enerettsmodellen er for attraktive og genererer spilleproblemer, og at markedsføringen av spillene går for langt, i strid med hensynet til å begrense problemer tilknyttet pengespill.

Selskapet Trannel International Ltd. har også gått til søksmål mot staten med påstand om at Lotteritilsynets vedtak om stans av Trannels pengespilltilbud rettet mot norske kunder er i strid med EØS-avtalen (Trannel II). I et eget punkt i stevningen, under overskriften «Inkonsistensen i den norske pengespillpolitikken eksemplifisert ved beskyttelsen av Norsk Rikstotos inntekter», bruker saksøker utsettelsen av innføringen av tapsgrenser som argument for at hovedformålet med enerettsmodellen i realiteten er finansiering av samfunnsnyttige formål, og at dette går foran det uttalte formålet om å begrense spilleproblemer. I denne sammenheng anføres det bl.a. at begrunnelsen for å utsette innføring av tapsgrenser for Norsk Rikstotos spill

«ikke [er] konsistent med en sammenhengende og systematisk politikk for å begrense problematisk spilladferd. Det er ikke mulig å se noen annen reell begrunnelse for den ytterligere utsettelsen – i strid med Lotteritilsynets anbefaling – enn at man ikke ønsker å "presse" Norsk Rikstoto inn i en vanskeligere økonomisk situasjon, og dermed risikere å få reduserte inntekter til hestesporten. Det finnes ingen, og det forsøkes heller ikke gitt, noen annen rasjonell forklaring på hvorfor utsettelse er nødvendig.»

Saken er nylig besluttet stanset i påvente av avgjørelse i ankesaken i Norsk Lotteri.

I dom 23. desember 2019 fant Oslo tingrett at diverse brev og tiltak fra Lotteritilsynet overfor bl.a. utenlandske betalingsformidlere ikke var i strid med Grunnloven eller de folkerettslige jurisdiksjonsreglene (Trannel I). Dommen er anket til Borgarting lagmannsrett. I saken ble det anført subsidiært at enerettsmodellen er i strid med EØS-retten, bl.a. fordi det reelle formålet med den er å beskytte og sikre inntektene til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Dette spørsmålet utstår til senere behandling grunnet deling av saken, og det er ikke besluttet når denne delen av saken vil gå for retten.

Det kan også nevnes at TV-selskapet Discovery har gått til søksmål mot staten med påstand om at ny § 4-7 i kringkastingsloven (som gir Medietilsynet hjemmel til å pålegge distributører å stanse markedsføring for pengespill som ikke har tillatelse i Norge) er i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Saken gjelder ikke direkte lovligheten av enerettsmodellen, men gyldigheten av et tiltak som er innført for å beskytte den. Discovery har anført at tiltaket er i strid med EU-direktivet om audiovisuelle medietjenester.

7. *«I høringsnotatet til ny lov om pengespill forutsettes det at dagens ordning oppfyller EØS-rettens krav. Hvordan kan det da hevdes at det å ikke beholde dagens ordning utfordrer EØS-retten?»*

Etter min vurdering oppfyller enerettsmodellen EØS-rettens krav i dag. En slik vurdering vil imidlertid være dynamisk, og det vil i denne sammenheng være relevant at det i konsesjonen som gir Norsk Rikstoto tillatelse til å tilby totalisatorspill bl.a. stilles krav om innføring av tapsgrenser, og at opprinnelig frist for innføring var 1. januar 2019. Dersom det besluttes at innføringen av tapsgrenser skal utsettes nok en gang, kan noen komme til å hevde at dette illustrerer at myndighetene lar økonomiske hensyn gå foran hensynet til å begrense spilleproblemer. Dette vil igjen kunne brukes til å svekke enerettsmodellens troverdighet, og føre til at norsk pengespillpolitikk anses som mindre helhetlig og sammenhengende. Jo flere ganger man er inkonsekvent, desto større sjanse er det for at modellen ikke lenger anses for å være i tråd med EØS-retten.

Med hilsen


Olaug Vervik Bollestad