

Dato 22.12.2014

Til Kulturdepartementet

Høringsinnspill til forslag om endringer i lotteriregelverket

Vi viser til departementets høringsbrev av 15.10.2014, som omhandler endringer i lotteriregelverket, det vil si endringer i forskrift 24. februar 1995 nr. 185 til lov om lotterier mv. (lotteriforskriften) og enkelte andre forskrifter.

Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan har spillansvarlighet som et av tre fagområder og er opptatt av at Norge skal ha en spillpolitikk som ikke utfordrer hovedmålet om ansvarlighet. Vi er tilhenger av dagens ansvarlige spillpolitikk, men ønsker generelt en strengere regulering av markedsføring og spillaktivitet. Vi ønsker også å styrke trygghetsregimet rundt den enkelte spiller i de lovlige spillene. Dette kan best gjøres med en enerettsmodell.

I høringsnotatet vektlegges flere forhold, som betydningen av et sammenhengende regelverk, betydningen av Norsk Tippings ansvar for «å kanalisere spillere inn i et regulert og trygt tilbud» og at endringer ikke skal redusere denne kanaliseringsevnen, samt at det private lotterimarkedet ikke skal bidra til å skape spillproblemer.

Lotteri- og stiftelsestilsynet la i vår fram rapporten «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013», som var utarbeidet ved Universitetet i Bergen. Denne rapporten viser at det er over 20 000 problemspillere i Norge og om lag 89 000 moderate risikospillere. Spillavhengighet rammer ikke bare spilleren selv, men kan også få store konsekvenser for menneskene rundt. Norge har klart å redusere antallet som rammes av spillproblemer. Actis vil advare mot å gjøre endringer i spillpolitikken som gjør at antallet som får problemer med spill øker.

Actis støtter intensjonen om en «opprydning» og styrking av regelverket og dets rettslige stilling. Det er viktig for å sikre forutsigbarhet og kontroll med ordningen.

Når det gjelder andre forslag i høringsnotatet, er det flere av disse som bekymrer:

1. Norsk Tippings situasjon som forvalter av enerettsmodellen

Da forslagene til lovendring ble lagt frem, uttalte kulturminister Thorhild Widvey at det «er en forutsetning at dette ikke skal utfordre Norsk Tippings enerettsmodell».

Forslagene fra Kulturdepartementet utfordrer dette på flere måter. For det første er det en utfordring å opprette flere spill, som i sum vil ha en omsetning på 1,5 milliarder kroner. Det er vanskelig å se for seg at dette ikke vil ha en kannibaliserende effekt på Norsk Tipping sine spill. For å sørge for at norske forbrukere finner utløp for sin spillelyst innenfor ansvarlighetsregimet som er etablert rundt dagens lovlige norske spill, er vi avhengig av at enerettsinnehaveren Norsk Tipping har økonomiske rammer til å drive innovasjon også av lavrisikospill som lotterispill.

For det andre gir forslaget fra Kulturdepartementet ingen føringer for operatør for spillene. Det kan gi en situasjon der en operatør drifter alle lotteriene og dermed bygger vi opp en stor spillaktør på siden av Norsk Tipping som kan bli en stor konkurrent. Vi kan komme i en situasjon hvor selskap som i dag utfordrer det norske spillmonopolet fra utlandet, lovlig får etablere seg som operatør i Norge.

Vi vil derfor anbefale at Norsk Tipping gis operatøransvaret for de nye lotterispillene. Slik kan den etablerte enerettshaveren sikres mot undergravende konkurrenter. I tillegg kan man sørge for at spillet skjer registrert på personnivå, innenfor trykksregimet med beløpsgrenser etc. som allerede er etablert standard fra Norsk Tipping.

2. Økt markedsføring

Nye tilbud i den lovlige spillporteføljen i Norge vil føre til økt markedsføring av spill. I punkt 4.4.3 i forslaget fra Kulturdepartementet er det lagt inn begrensninger på markedsføringen av spillene, både når det gjelder prosentandel av omsetningen og utforming. Disse formuleringene er gode, og vi mener det er bra at det også er lagt inn muligheter for å trekke tilbake lotteritillatelse dersom begrensningene for markedsføring blir brutt.

Likevel er økningen i spillreklame som denne endringen i lotteriloven vil medføre, bekymringsfull. Nye spill vil automatisk øke konkurransen. Det åpnes for å kunne bruke inntil 15 prosent av netto spillinntekter på markedsføring. Det betyr i verste fall at de fem lotteriene, som samlet kan omsette for 1,5 milliarder kroner, med en premieandel på mellom 30 – 50 prosent, kan bruke mellom 110 – 160 millioner kroner i reklame. Til sammenligning bruker Norsk Tipping ca. 3 prosent av netto spillinntekter på reklame for sin vesentlig større spillportefølje, dvs. ca. 200 millioner kroner. Det gir en indikasjon på hvor betydelig økning i spillreklame vi kan møte med det nye regelverket.

I den tidligere omtalte rapporten om spillproblemer i Norge var en av konklusjonene at de spillerne som har problemer med spill i større grad enn andre opplever å bli påvirket av reklame. Det som særlig vektlegges er reklamens påvirkning på disse spillerne til å spille med høyere risiko og bruke mer penger. I rapporten vises det også til tidligere forskning som peker på en sammenheng mellom spillreklame og tilbakefall til spillproblemer.

Vi frykter derfor at Kulturdepartementets gode intensjoner om å skjerme risikospillere vil bli vanskelig å realisere. Andelen av netto spillinntekter som kan brukes på reklame må derfor reduseres, dersom dette skal være innenfor en ansvarlighetsramme.

Vi har også sett at det noe udefinierbare begrepet «ikke vanedannende spill» knyttes til enkelte former for lotterier. I disse spillene aksepteres svakere, eller ingen krav til registrering av spill på personnivå. For forbrukere med spilleproblemer eksisterer ikke slike begreper, i og med at de spiller på alt så lenge det er tilgang på penger, og ingen grenser. Nye tilgjengelige spill erstatter ikke andre spill, men kommer som et tillegg. Det kan øke spillerens totale konsum. Med tanke på ansvarlighet med forebyggende og regulerende tiltak på personnivå, styrkes dagens enerettsmodell og kravene til registrert spill (Elektronisk-ID).

3. Flytting av ansvar til Lotteritilsynet

I punkt 4.2.1 foreslås det å flytte ansvar for avgjørelser om lotterisøknader etter paragraf 7 til Lotteritilsynet. Videre foreslås det at Lotterinemda er klageinstans.

Actis forstår begrunnelsen om potensielle interessekonflikter på grunn av Kulturdepartementets rolle knyttet til Norsk Tipping, men er likevel skeptisk til en løsning der alle beslutninger flyttes vekk fra det politisk ansvarlige departement. Lotteritilsynet har mandat og kompetanse til å vurdere det enkelte spill og fare for spilleproblemer i tilknytning til det, men et tilsyn kan ikke ha oppgaven med å vurdere helheten i den nasjonale spillporteføljen, ønsket utvikling for spillfeltet eller symbolverdi i enkelte typer spill. Dette må være et politisk ansvar og en politisk oppgave lagt til Kulturdepartementet. Et alternativ er at Lotteritilsynet får utvidet sine fullmakter, men at ankeinstans er Kulturdepartementet.

4. Digitale spill – uregistrert spilling

I forslaget som er sendt ut på høring, heter det at «tillatelse kan ikke gis til lotterier med interaktive trekninger i elektroniske kanaler» (§ 5.4 (fellesregler for lotterier)). Denne formuleringen utelukker etter vår oppfatning ikke at lotteri kan distribueres digitalt/elektronisk.

Begrepet «interaktivt spill» er upresist og kan bli utfordret av aktører som får lotteritillatelse. Norsk Tippings Lotto regnes eksempelvis ikke som et interaktivt spill. Men hva hvis det gjøres til et spill med daglige eller hyppigere trekninger? Når blir et spill «interaktivt»?

I høringsteksten ligger det ikke inne noe signal om at eventuell digital spilling skal skje registrert. Med registrert menes her identifisering på personnivå som et minimum. Det mener vi bør være et krav dersom det skal vært åpent for at lotteriene skal distribueres digitalt.

Oppsummert

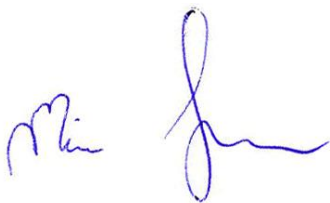
I utgangspunktet ønsker ikke Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan at det norske spillmarkedet skal utvides. Vi vil derfor primært anbefale at lotteriregelverket ikke endres slik at det åpnes for nye lotterier.

Dersom resultatet etter høringsrunden likevel blir at det skal opprettes nye spill, er Actis opptatt av å verne om og styrke ansvarlighetsmålet i norsk spillpolitikk. Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan er tilhenger av dagens enerettsmodell fordi vi mener den er best egnet til å sørge for et nødvendig trygghetsregime rundt spillerne.

For å verne om og styrke enerettsmodellen, anbefaler vi derfor at Kulturdepartementet legger operatøransvaret for de nye lotterispillene til Norsk Tipping. Da kan man også sørge for at eventuell digital spilling skjer registrert, siden dette trygghetsregimet allerede er etablert der. I tillegg bør den foreslåtte andelen av nettoinntekten fra de nye lotterispillene som kan brukes på markedsføring, reduseres. Det er nødvendig dersom man skal oppnå målene om å skjerme risikospillere og sørge for at det private lotterimarkedet ikke bidrar til å skape spilleproblemer.

Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan verdsetter at Kulturdepartementet i sitt forslag til endring av lotteriloven er opptatt å forhindre at det skapes nye spillproblemer. Vi håper våre innspill vil være nyttige for ytterligere å forsterke regelverket slik at det i størst mulig grad sikrer mot spillavhengighet.

Med vennlig hilsen



Mina Gerhardsen

Generalsekretær i Actis – Rusfeltets samarbeidsorgan