

EUROPEAN GAMING AND BETTING ASSOCIATION

SVAR PÅ NORSK HØRINGSNOTAT OM FORBUD MOT MEDVIRKNING TIL FJERNSPILLVIRKSOMHET I FORM AV BETALINGSFORMIDLING FOR FJERNSPILL UTEN NORSK TILLATELSE

I.	Hvem er vi?	2
II.	EGBAs stilling	2
III.	Motivene bak loven er uriktige!	4
1.	Fjernspill den farligste formen for spill?	4
2.	Forebygge kriminell virksomhet	5
3.	Sikre overholdelse av høyere standarder for forbrukerbeskyttelse?	7
IV.	Forbud løser ikke, men skaper flere problemer	8
1.	Et ineffektivt forbud.....	8
2.	Utsiktede konsekvenser	9
a)	Forbrukerne står tilbake med lite beskyttelse	9
b)	En overgang til en undergrunnsnæring	9
c)	Man går glipp av økonomiske muligheter	10
V.	Det foreslåtte forbudet er i strid med EU-retten og EØS-avtalen	11
3.	Begrenset frihet til å yte tjenester og betalingsformidling.....	11
4.	Et forbudsforslag i strid med sentral rettspraksis fra EU og EFTA-domstolene	11
a)	Et forslag til et uegnet forbud	12
b)	Et forbudsforslag som bevitner en inkonsekvent norsk pengespillpolitikk.....	12
c)	Et forbudsforslag som går lenger enn det som er nødvendig for å nå målet	12
d)	Europakommisjonen har innsigelser mot Tysklands nye overenskomst om betalingsforbud..	13
VI.	Konklusjon:.....	14

I. Hvem er vi?

- EGBA¹ er en europeisk forening for de ledende fjernspilloperatørene i Europa som er lisensiert og regulert innenfor EU, hvorav flere er børsnotert.
- EGBA arbeider for implementering av et rettferdig, konkurransedyktig og regulert europeisk marked som er tilgjengelig for operatører.
- Gjennom medlemmenes lisensieringsbestemmelser tillemper EGBA de høyeste standarder når det gjelder forbrukerbeskyttelse og ansvarlig spill.
- EGBA er av den oppfatning at større valgmuligheter for forbrukerne og egnede nivåer for forbrukerbeskyttelse oppnås best i regulerte omgivelser og ikke med forbruk.
- Der gjeldende regler kommer til kort, har EGBAs medlemmer vedtatt standarder som skal ta tak i og ytterligere forbedre alle sider knyttet til ansvarlig spill.

II. EGBAs stilling

EGBA er sterkt imot forslaget til et norsk forbud mot betalingsformidling til/fra fjernspilloperatører av en rekke grunner:

- For det første bygger de fremførte begrunnelsene bak det foreslåtte forbudet på uriktige forutsetninger.
 - Det må gjennomføres mer forskning for å fastslå hvorvidt det er mulige negative virkninger av fjernspill
 - Opplysningene som brukes for å rettferdiggjøre forbudet er upålitelige og ikke i tråd med andre norske og/eller internasjonale studier
- For det andre vil de foreslåtte tiltakene for å iverksette forbudet (mot betalingsformidling) utgjøre et totalt forbud av spillesektoren. Forbud har aldri virket. Det er ikke resultatet av offentlige myndigheters politikk for ansvarlig spill og tjener ikke interessene til forbrukerne eller offentligheten. Det har tvert imot omvendt virkning på de mest utsatte forbrukerne.
- For det tredje er det foreslåtte forbudet i strid med EUs lov og EØS-avtalen.

¹ <http://www.eu-ba.org/en/>

I stedet bør det innføres et reguleringssystem basert på:

- Overholdelse av artikkel 36 og 40 i EØS-avtalen (artikkel 49 og 56 i EU-traktaten);
- Forholdsmessige og ikke-diskriminerende tiltak;
- Anerkjennelse av EU-regulerte og åpne operatører; og
- Strenge krav til ansvarlig spill

Et reguleringssystem basert på ovennevnte prinsipper er det mest adekvate systemet for å sikre rettferdig konkurranse, samtidig som man opprettholder høyeste nivå av åpenhet og kontroll for forbrukerbeskyttelse og ansvarlig spill.

III. Motivene bak loven er uriktige!

EGBA protesterer mot begrunnelsene bak det foreslåtte forbudet, da de bygger på uriktige forutsetninger og fullstendig gale antakelser som at Internett er den farligste formen for spill, en utstrakt kilde til kriminalitet og gir færre muligheter for forbrukerbeskyttelse og kontroll.

1. Fjernspill den farligste formen for spill?

For det første viste den ferske norske SINTEF-rapporten fra desember 2007, med et utvalg av 10 000 personer, at forekomsten av nåværende spilleproblemer både når det gjaldt Internett og tradisjonelle spill var 0,7 % og altså samme prosentandel som i 2002.²

Dette tallet er svært likt den britiske Prevalence Study³ fra september 2007, som brukte et utvalg av 9 000 personer og konkluderte med at utbredelsen av spilleproblemer i 2007 var nesten identisk med tallene for 1999 (0,6 % av hele befolkningen), til tross for at fjernspill ikke var tatt med i undersøkelsen fra 1999 fordi fjernspill var under utvikling på det tidspunktet.

Begge undersøkelsene gjør at vi kan konkludere at:

- Utbredelsen av spilleproblemer er betydelig mindre enn det som hevdes i høringsnotatet
- Utviklingen av fjernspill i senere år har ikke økt utbredelsen av spilleproblemer
- Et åpent, strengt regulert og konkurransedyktig marked som det i Storbritannia fører ikke til økte spilleproblemer

I tillegg konkluderte en tilsvarende undersøkelse offentliggjort i 2007 av Harvard Medical Center⁴ at kun 1 % av de 40 000 spillerne (overvåket i en åtttemånedersperiode) ble ansett

² <http://www.sintef.no/upload/Helse/SINTEF-Rapport%20Pengespill%202007.pdf>, page 2

³ <http://www.gamblingcommission.gov.uk/client/mediadetail.asp?mediaid=244>

⁴ www.divisiononaddictions.org/html/library.htm

å ha spilleproblemer, mens de øvrige 99 % av spillerne viste ikke-påfallende spilleatferd. Undersøkelsen fokuserte på sportsspill på Internett og bygde på empiriske forskningsmetoder der den faktiske spilleatferden til kundene ble overvåket og analysert. Dette står i kontrast til tidligere undersøkelser, der konklusjonene faktisk ble trukket på bakgrunn av intervjuer med spillere.

For det andre forutsetter høringsnotatet at Internett har egenskaper som øker risikoen for spilleproblemer. Dette er imidlertid ikke korrekt. Sportsspill og pokerspill spesielt har ikke samme høye gjentakelsesgrad som visse landbaserte spill (som spilleautomater) og omfatter et intellektuelt engasjement, noe som typisk reduserer risikoen.

Avslutningsvis er ikke bruk av ett globalt verktøy for å behandle ulike spill med ulike egenskaper en egnet og effektiv tilnærming for å vurdere spilleproblemer på en ansvarlig måte. Fokus for analyse av mulig risiko bør derfor snarere ligge på typen spill enn på distribusjonskanalen.

Bransjen har engasjert seg tungt i å finansiere ytterligere forskning på fjernspill for å få forståelse for de virkelige problemene. Regulering med strenge krav til ansvarlig spill kombinert med bransjeinitiativ⁵ (som innføring av spillereguleringer, tilbud om automatisk utestengelse) er noen av de relevante tiltakene for å identifisere og begrense problemspillere.

2. Forebygge kriminell virksomhet

Høringsnotatet hevder at *"hensyn som taler for begrensnig av fjernspill"* som *"å begrense og forebygge kriminalitet knyttet til pengespill"* er et viktig hensyn som ligger bak forslaget. Denne påstanden er imidlertid ikke underbygd i høringsnotatet av saklige bevis som kan gi en indikasjon på det nøyaktige omfanget av denne påstanden eller vise at risikoen er større med fjernspill enn med tradisjonelle operatører.

Tvert imot er Internett i et regulert miljø det beste redskapet for åpenhet, der hver enkelt transaksjon kan overvåkes, registreres og spores.

⁵ <http://www.eu-ba.org/en/responsibility/gaming>

- For det første har alle konsesjonsmyndigheter i EU strenge økonomiske krav og kontroller for å sikre at operatører i EU har prosedyrer på plass for å hindre at deres nettstedet brukes til kriminelle formål.
- For det andre anvender tilsynsmyndighetene ⁶ som regulerer EU-lisensierte operatører det 3. direktivet mot hvitvasking av penger (AMLD). Disse myndighetene har gått lengre enn den opprinnelige meningen med direktivet (som bare gjelder statskontrollerte kasinoer) ved å utvide det til å omfatte fjernspillsektoren. Dette innebærer at EU-operatører er pålagt å sørge for at det oppnevnes personer med ansvar for å rapportere hvitvasking av penger (Money Laundering Reporting Officers, MLRO), melde fra om mistenkelige aktiviteter (dvs. mistenkelige betalinger, svindel med spill og ID) til de rette enheter for økonomisk etterforskning (dvs. Financial Intelligence Analysis Unit i Malta, Serious Organized Crime Agency i Storbritannia) og implementere identifikasjons/verifiseringsprodukter.
- For det tredje er en rekke av disse EU-lisensierte operatørene børsnoterte selskaper, og dermed underlagt grundig granskning og regulering av finansmyndigheter, slik at enhver form for hvitvasking av penger eller svindel som skjer i selskapet avdekkes og håndteres i tråd med fastsatte regler.
- For det fjerde er EU-lisensierte operatører villige til å gå lenger enn de eksisterende lovkravene ved å innføre bransjestandarder.⁷
- For det femte meddeler EU-lisensierte operatører gjennom samarbeid med fora som Financial Action Task Force (FATF) karakteristiske preg ved deres sektor for å sikre at de får økt forståelse på internasjonalt nivå i fremtidige FATF-anbefalinger.

Konklusjon: EU-operatører tar risikoen for hvitvasking av penger på alvor, slik det fremgår av deres anvendelse av og utvidelse av 3. AMLD og deltakelsen i et internasjonalt forum som FATF. I tillegg bekrefter selvpålagte bransjestandarder deres nulltoleranse for svindel og kriminell atferd.

⁶ http://www.lga.org.mt/lga/files_folder/LN%20Prev%20MLaundering%20&%20Funding%20of%20Terrorism.pdf
<http://www.fsc.gi/amlgn/>
<http://www.gamblingcommission.gov.uk/UploadDocs/publications/Document/AML%20Guidance%202.pdf>

⁷ I fotnote 5 over

3. Sikre overholdelse av høyere standarder for forbrukerbeskyttelse?

Høringsnotatet hevder at *“myndighetene har begrensede muligheter til å sikre at tjenestene (fra disse utenlandske tilbyderne) drives i samsvar med de føringene om et ansvarlig og moderat pengespilltilbud som Stortinget og regjeringen har lagt for norsk pengespillpolitikk”*, siden svært få fjernspill har norsk tillatelse.

- Først og fremst må det slås klart fast at det ikke kan brukes mot EU-lisensierte operatører at de er hindret i å få tilgang til en nasjonal tillatelse.
- For det andre sier kjennelsen i EFTA-domstolen av mai 2007 (Sak E-3/06)⁸ mellom Ladbrokes og den norske stat at hvis en tillatelsesordning skulle innføres i Norge, så må en slik tillatelse være *“ikke-diskriminerende”* og at det er en forpliktelse for myndighetene å *“ta hensyn til kravene tjenesteyteren allerede har oppfylt i tilknytning til virksomheten i hjemstaten (EU)”*. Disse kravene gjelder blant annet garantier for forbrukerbeskyttelse.
- For det tredje har norske myndigheter mulighet til svært enkelt å kontrollere lovkravene EU-lisensierte operatører er underlagt av alle lisensieringsmyndigheter i EU⁹.
- For det fjerde er det norske Lotteri- og stiftelsestilsynet og Kultur- og kirkedepartementet medlemmer av Gaming Regulators European Forum (GREF¹⁰) og har rikelige muligheter til å drøfte ytterligere og sikre bedre samarbeid med andre europeiske konsesjonsmyndigheter når det gjelder kontroll og forbrukerbeskyttelse.

⁸<http://www.dinesider.no/customer/770660/archive/files/Pending%20Cases/Reports/03%2006%20report%20for%20the%20hearing%20-%20final.pdf>

⁹ <http://www.gamblingcommission.gov.uk/Client/index.asp?ContentId=1>
<http://www.lga.org.mt/lga/anchor.asp?updTextID=6&AnchID=58>
http://www.gibraltar.gov.gi/gov_depts/internet_gaming/internet_gaming.htm

¹⁰ <http://www.gref.net/statements.html>

IV. Forbud løser ikke, men skaper flere problemer

Forbudet mot at norske finansmyndigheter skal opptre som mellomledd mellom forbrukere og fjernspilltilbydere vil utløse negative effekter.

Historien har vist at forbud aldri har vært noen løsning i offentlighetens interesse, det være seg på andre områder eller innenfor spillsektoren.

Norges alkoholforbud på 1920-tallet, som ble opphevet i 1927, førte til en kraftig stigning i ulovlige og kriminelle aktiviteter samt usunt og ukontrollert alkoholforbruk¹¹. I senere tid har innføringen av lov mot ulovlige nettspill i USA (Unlawful Internet Gaming Enforcement Act, UIEGA) vist seg å være virkningsløs når det gjelder forbrukere som bruker mindre åpne nettstedet med hensyn til betalings- og forbrukerbeskyttelse, hvilket i sin tur utsetter dem for større risiko.

1. Et ineffektivt forbud

Hvis det innføres, kan forbudet enkelt omgås av en rekke grunner:

- For det første vil forbrukerne kunne overføre penger til utenlandske bankkontoer. Dette er bekreftet i høringsnotatet og gjentatt av det norske Teknologirådet¹²: *"Det vil være vanskelig og svært ressurskrevende å spore hvilken virksomhet det betales til, og et effektivt kontrollsystem vil antakelig kreve et bredt internasjonalt samarbeid."*
- For det andre vil forbrukerne oppfordres til å benytte andre former for elektronisk betaling (f.eks. elektroniske lommebøker eller kontantkort til mobiltelefoner - som er anonyme og svært attraktive for problemspillere). Dette er erkjent i notatet, gjentatt av det norske Teknologirådet¹³ og også fremført av eksperter i USA. Pamela Johnston, ekspert på hvitsnippforbrytelser i USA, uttaler: *"hindring av transaksjoner med elektroniske lommebøker er ikke like enkelt som å nekte å behandle betalinger merker "7995". Mange elektroniske lommebøker behandler en blanding av*

¹¹ Berge Furre: *Vårt hundreår* side 118

¹² <http://www.teknologiradet.no/FullStory.aspx?m=215>

¹³ Idem

*spilletransaksjoner og andre transaksjoner, slik at det er vanskelig å sperre enkeltbetalinger.*¹⁴

- For det tredje vil mindre aktive spilltilbydere feilkode sine transaksjoner ved å skifte navn slik at transaksjonen mellom forbrukeren slik at brukerstedskoden (MCC) ikke gjenkjennes. Dette vil igjen redusere forbrukerbeskyttelsen ved å presse ut tilbydere som driver ansvarlig. Her er det norske Teknologirådet svært tydelig: *"Et spillsekskap kan derfor omgå en regulering ved å oppgi en annen type virksomhet (dvs. kode), og da vil ikke en norsk finansinstitusjon som overfører penger til eller fra dette selskapet vite at det dreier seg om nettspill.*"¹⁵

I tillegg har finansinstitusjoner andre steder der lignende forbud er innført eller foreslått gitt uttrykk for tilsvarende bekymring. Dette er påpekt av den tyske sparebankforeningen¹⁶ og svenske bankforeningen¹⁷ samt en rekke finansorganisasjoner i USA¹⁸ (dvs. American Bankers Association, Credit Union National Association og Financial Services Roundtable) i oppkjøringen til innføringen av UIEGA.

2. Utsiktete konsekvenser

Innføringen av et slikt foreslått forbud vil ha alvorlige negative effekter:

a) Forbrukerne står tilbake med lite beskyttelse

Med EU-regulerte og -lisensierte operatører som presses ut av det norske markedet vil forbrukerne ikke ha stort annet valg enn å henvende seg til operatører som fortsetter å drive til tross for forbudet. Forbrukerne vil være svakere stilt og tvinges til å spille på mindre ansvarlige nettstedet utenfor EU/EØS som eventuelt tilbyr lite eller intet rettsvern.

b) En overgang til en undergrunnsnæring

En overgang til en parallell næring vil fremme veksten av et undergrunnsmarked med risiko for hvitvasking av penger og økte upålitelige betalingsprosesser.¹⁹ Molly Millerwise ved Finansdepartementet i USA har sagt det slik: *"Mange private elektroniske lommebøker*

¹⁴ http://www.businessweek.com/technology/content/oct2006/tc20061019_454543_page_2.htm

¹⁵ I fotnote 15 over

¹⁶ <http://www.dsgv.de/de/>

¹⁷ http://www.bankforeningen.se/upload/spel_i_en_f%C3%B6r%C3%A4nderlig_v%C3%A4rld.pdf

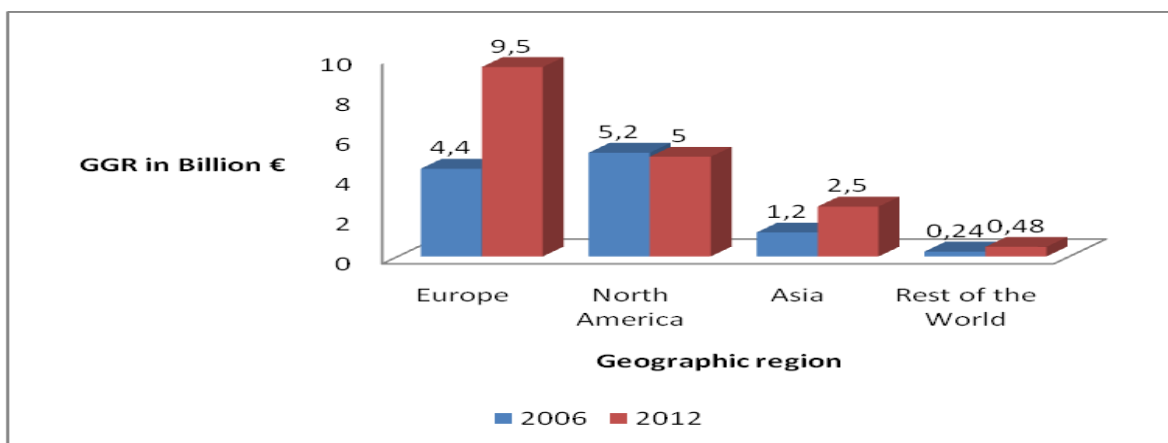
¹⁸ http://www.federalreserve.gov/generalinfo/foia/index.cfm?doc_id=R%2D1298&doc_ver=1&ShowAll=Yes

¹⁹ Over i fotnote 17

operer innenfor en relativ diskresjon som har gjort dem ettertraktet til hvitvasking av penger." Christopher Costigan, leder for *Gaming911.com*, har tilføyd: "tilbaketrekingen av offentlige selskaper vil medføre at mer løst regulerte, utenlandsbaserte elektroniske lommebøker vil komme inn på markedet...fra Mellom-Amerika, Latin-Amerika og også fra Midt-Østen."²⁰

c) Man går glipp av økonomiske muligheter

Det europeiske nettspillmarkedet har muligheten til å bli det mest pulserende, innovative og dynamiske markedet i verden. I 2006, for eksempel, var nettspillmarkedet i Europa forventet til å stige fra 4,4 milliarder euro brutto spilleinntekter til 9,5 milliarder euro brutto spilleinntekter i 2012, det største vekstpotensialet i verden. Forbudet mot nettspill vil sende et negativt budskap til en av de mest blomstrende e-handelssektorene i Europa på et tidspunkt der Europa forsøker å bli verdens mest konkurransedyktige kunnskapsbaserte økonomi.²¹



Source: Global Betting and Gaming Consultants Octobre 2007

²⁰ Over i fotnote 17

²¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Lisbon_Strategy

V. Det foreslåtte forbudet er i strid med EU-retten og EØS-avtalen

Det foreslåtte forbudet er i strid med artikkel 36 (fri flyt av tjenester) og 40 (fri flyt av kapital) i EØS-avtalen (artikkel 49 og 56 i EU-traktaten).

3. Begrenset frihet til å yte tjenester og betalingsformidling

I forhold til artikkel 36 i EØS-avtalen gjelder dette:

- Restriksjoner på spilloperatørers rett til å tilby kunder tjenester på de berørte rettsområdene (dette gjelder allerede under det eksisterende forbudet);
- Restriksjoner på friheten til kunder i Norge til å motta disse tjenestene; og enda viktigere
- Restriksjoner på bankers rett til å yte finansielle tjenester til spilltilbydere og deres kunder

I forhold til artikkel 40 i EØS-avtalen gjelder dette:

- Restriksjoner på spilltilbyderes mulighet til å behandle eventuelle utbetalinger til deres kunder via norske banker;
- Restriksjoner på kundens (spillerens) frihet til å foreta eller motta slike betalinger

4. Et forbudsforslag i strid med sentral rettspraksis fra EU og EFTA-domstolene

I tillegg, og som anført over, kan restriksjoner vedrørende artikkel 36 og 40 i EØS-avtalen rettferdiggjøres av altoverskyggende grunner i offentlighetens interesse så lenge de tilfredsstillende et antall strenge kriterier (egnethet, samsvar og nødvendighet). Disse kriteriene er åpenbart ikke tilfredsstillende av den norske stat.

a) Et forslag til et uegnet forbud

Som beskrevet over, kan de forskjellige måtene for å omgå det foreslåtte forbudet og de uforholdsmessige belastningene det påfører finansinstitusjoner samt de negative konsekvensene av forbudet, gjøre det uegnet.

b) Et forbudsforslag som bevitner en inkonsekvent norsk pengespillpolitikk

Hvordan kan et forbud mot alle nettspill være i samsvar med norsk politikk om å fremme pengespill (som Keno og de som fremheves i SINTEF-undersøkelsen) som gir økt risiko for spillavhengighet? Det er interessant at SINTEF-undersøkelsen også omfatter nye rollespill på nettet med elementer av pengespill, som også kan omfattes av forbudet. Denne udifferensierte tilnærmingen er ikke i samsvar med EFTAs rettspraksis.

I Ladbrokes-saken konkluderte EFTA-domstolen (par 54):

"I denne sammenheng er særlig monopolinnehaverens utvikling og markedsføring av avhengighetsskapende spill relevant. Dette kan være strid på kant med hensynet til bekjempelse av spillavhengighet."

c) Et forbudsforslag som går lenger enn det som er nødvendig for å nå målet

- For det første vil det omfatte spill nordmenn spiller når de er på ferie i utlandet og som er lisensiert i det landet (dvs. en norsk fotballturist i Manchester som ønsker å satse penger via sin mobiltelefon på kampen vedkommende skal se), slik at det vil gjelde nordmenn som er utenfor Norge. På den måten vil forbudet gå ut over det som er tiltenkt og ha en eksterritorial juridisk effekt.

- For det andre overser høringsnotatet at nettspill ikke kan ses samlet, men må ses separat slik det slås fast i saken mellom EFTAs overvåkingsorgan mot Den norske stat (sak E-1/06)²² der retten konkluderte at:

"Et spills spesifikke omstendigheter, inklusive dets funksjoner, presentasjon, reaksjonene til dets potensielle brukere og de bredere sosiokulturelle omgivelsene er relevante faktorer i så henseende." (Vår oversettelse.)

I avsnitt 56 i Ladbrokes-saken slår retten også fast:

"Ettersom målsetningene som søkes oppnådd, ikke nødvendigvis er de samme i forhold til alle spillene som omfattes av pengespilloven, kan det dessuten være nødvendig å skille mellom de forskjellige spillene ."

Derfor er det å nekte nettspilltilbydere betalingstjenester for omfattende og går lengre enn det som er nødvendig, ettersom det foreslåtte forbudet omfatter alle nettspill uavhengig av deres avhengighetsnivå.

- d) Europakommisjonen har innsigelser mot Tysklands nye overenskomst om betalingsforbud

Begrensninger i artikkel 40 i EØS-avtalen (artikkel 56 i EU-traktaten) er nylig blitt bestridt av Europakommisjonen. 31. januar 2008 tok Kommisjonen en klar stilling mot den nylig innførte tyske mellomstatlige overenskomsten ved å sende ut en formell meddelelse som er første skritt i EUs overtredelsesprosedyrer. I sin formelle meddelelse bestrider Kommisjonen for første gang på bakgrunn av artikkel 40 i EØS-avtalen *"forbud for finansinstitusjoner til å behandle og utføre betalinger i forbindelse med uautoriserte pengespill"*.²³

²²

http://www.dinesider.no/customer/770660/archive/files/Decided%20Cases/2007/e%201%2006%20judgment_.pdf

²³

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/119&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

VI. Konklusjon:

EU-lisensierte operatører støtter et rettferdig, åpent og regulert miljø med strenge bestemmelser/krav til ansvarlig spill. Dette skal oppnås ved å anerkjenne krav fra andre EU-medlemsstater og godkjenne samme eller enda strengere standarder fra andre medlemsstater og fremme innføring av selvregulerende mekanismer (dvs. EGBA-standarder) for å sikre at alle egnede mekanismer er på plass for å bedre alle forhold knyttet til ansvarlig spill.