

Norges Pokerforbund
Oslo, 13.02.2008

Svar på høringsnotat om forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet i form av betalingsformidling for fjernspill uten norsk tillatelse.

NPF anbefaler:

Primært: Lovforslaget vedtas ikke

Sekudært: Behandlingen av lovforslaget utsettes til

- a. Norske domstoler har fastslått hvorvidt det norske spillmonopolet som vi kjenner det er i tråd med norske og internasjonale lover jfr. den sk. "Ladbrokes-saken"
- b. En ekspertgruppe har hatt en grundig gjennomgang av den norske spillpolitikken og gitt en helhetlig og ansvarlig anbefaling for fremtidens spillpolitikk

Begrunnelse

Nordmenns spillemønster har gjennomgått store forandringer de siste tiårene, i stor grad grunnet utbredelsen av nye kommunikasjonsformer, fremst internett. Pengespill som tidligere har vært bundet til et fysisk sted opererer nå uavhengig av landegrenser. Denne endringen i spillmønster har ført til økt vekst, og et økt fokus på de problemstillinger pengespill kan medføre, både sosialt og økonomisk.

Pengespill var lenge forbudt i Norge, men det ble etter hvert sett på som mer hensiktsmessig å kanalisere nordmenns spillelyst gjennom offentlige selskap for sikre ansvarlighet og kontrollmuligheter, og minimere de negative konsekvensene. Denne statlige kontrollen har også bidratt til store inntekter som har blitt distribuert til kultur og idrett, samt frivillige, samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Uten regulerte pengespill vil disse inntektene forsvinne.

Globaliseringen av pengespillmarkedet utfordrer det norske spillmonopolet, og NPF har forståelse for at KKD ønsker å se på muligheter for å fortsette en regulatorisk linje slik at

det også i fremtiden er mulig å drive en ansvarlig spillpolitikk. Vi mener derimot at det aktuelle lovforslaget ikke er egnet til å nå de fastatte målsetninger.

1. Restriksjonene i lovforslaget er ikke effektive

Målet med forslaget er å ”forebygge at fjernspillaktivitet fører til problemer i form av økt spilleavhengighet i befolkningen, skatteunndragelse for premier, hvitvasking m.v.” Samtidig presiseres det i høringsnotatet at MCC-kodene, som skal være basis i forbudet, ”ikke [er] detaljerte nok til at selskapene kan foreta en vurdering av tjenestens innhold ut over selve kategoriseringen.” MCC-koder tildeles lokalt og er basert på skjønn. Vi viser videre til Teknologirådets rapport ”Regulering av pengespill på internett” som konkluderer med at et forbud mot betalingsformidling ”kan skyve pengestrømmen fra betalingsnettverk som bank- og finansinstitusjoner kontrollerer ut i virtuelle nettverk som er svært vanskelige å kontrollere.”

Videre argumenteres det i høringsnotatet med at departementet antar at et slikt forbud vil innebære en barriere mot fjernspillaktivitet for det store flertall av norske spillere. NPF vil påpeke at det store flertall som idag spiller fjernspill er godt kjent med hvilke alternative muligheter for betalingsoverføring som finnes. Utbredelsen av elektroniske lommebøker og andre alternative betalingsmetoder er økende, mye grunnet netthandel. For en voksende del av befolkningen, og spesielt for de yngre generasjonene, er ikke dette å regne som et hinder.

En av målsetningene med dagens pengespillpolitikk er å begrense og forebygge kriminalitet knyttet til pengespill. Dette lovforslaget vil føre til at hvitvasking vil bli vanskeligere å oppdage, da staten indirekte oppfordrer folk som ønsker å spille å skaffe seg en elektronisk lommebok eller annen utenlandsk konto. Graden av pengevask vil ikke påvirkes av en symbolsk begrensning av tilgang til fjernspill.

I tillegg har NPF store bekymringer mht. spillavhengighet, spesielt i forhold til spill på kreditt. Forslaget innebærer ingen sanksjoner eller sperrer som vil innebære en hindring eller forebygging av avhengighet som følge av fjernspill. En virtuell barriere som er lett, og ikke ulovlig, å omgå vil ikke hindre noen som ønsker å spille. Faren er at når bankene mister kontrollen over transaksjonene vil også spill på kreditt – som de fleste norske betalingsinstitusjoner idag ikke tillater – øke, noe som er sterkt urovekkende.

2. Inntekter til nasjonale formål

Departementet argumenterer med at tilbydere av interaktive fjernspill ikke er forpliktet til å fordele pengespillinntekter til humanitære og samfunnsnyttige formål. I Gambelli-saken (C-243/01) fastslås det at dette ikke i seg selv er et legitimt hensyn for å opprettholde et statlig spillmonopol.

I Norge er det kun de statlig lisensierte spilltilbydere som har en slik forpliktelse. Likevel finnes det utenlandske aktører som gjør dette frivillig. Det har i stor grad blitt møtt med negative reaksjoner. Idrettsutøvere som spiller poker og idrettslag som velger alternative bidragsytere blir av NIF anklaget for å undergrave idrettens eksistens- og verdigrunnlag¹. Det er naturlig at NIF ser på bidraget fra det norske spillmonopolet som avgjørende i forhold til det arbeidet de bedriver, men det bør settes spørsmålstegn ved om dette avhengighetsforholdet til et enkelt, statskontrollert firma er hensiktsmessig.

Det argumenteres stadig for at det norske spillmonopolet bidrar til kultur og idrett, og at dette taler til fordel for å beholde det, men det er ingenting som tilsier at andre aktører ikke kan pålegges akkurat de samme forpliktelsene i et friere marked. NPF ser at det er problematisk for spillmonopolet å ikke være konkurransedyktig. Vi mener likevel at dette ikke kan brukes som et argument for å innføre et forbud mot betalingsformidling når det finnes alternativer som, selv om det betyr at staten mister kontroll over driften av firmaet, vil innebære like gode inntekter og kontroll over markedet.

3. Sikkerhet for spillerne

Det argumenteres med at norske myndigheter har begrensede muligheter til å sikre at utenlandske fjernspilltilbydere driver ansvarlig. Det må påpekes at det er de norske myndigheter som har valgt bort den muligheten. NPF mener staten har et ansvar overfor forbrukerne for å kvalitets sikre de produktene som blir tilbudt. Det er en tydelig trend at norske fjernspillkonsumenter ikke er fornøyde med det produktutvalget som lovlig kan markedsføres overfor nordmenn. De ønsker flere og bedre alternativer, og det finnes ingen effektiv måte å forhindre at konsumentene finner disse produktene andre steder enn hos det norske

¹ <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=111450>

spillmonopolet. Et overnasjonalt samarbeid og et nasjonalt lisenssystem vil kunne bidra både til økte inntekter til kultur og idrett, sikkerhet for spillerne, og bedre forebygging av de negative effektene av pengespill.

4. Juridiske utfordringer

Norge er ikke det eneste landet som har reagert på at det globaliserte pengespillmarkedet utfordrer det nasjonale spillmonopolet. Høringsnotatet viser til Danmark, Finland, Sverige, Nederland og USA for sammenlignbare reguleringer men har utelatt land som blandt andre Australia, Russland, Frankrike, Tyskland og England som alle har valgt andre metoder eller er i en juridisk disputt på bakgrunn av lignende lovforslag.

EU-kommisjonen har etter at høringsdokumentet ble publisert åpnet formell prosedyre mot Sverige på bakgrunn av deres spillmonopol. Lignende prosedyrer foregår over hele EU-området. Både Frankrike og Tyskland har innført et forbud mot betalingsformidling som undersøkes og utfordres av EU. Proteksjonisme og isolering av markedet er ikke den eneste måten å møte utfordringen fra internasjonale fjernspill, og NPF er forundret over det ensidige utvalget av land i høringsnotatet.

Departementet vurderer det dithen at ”den foreslåtte begrensningen i betalingsformidling for fjernspill uten norsk tillatelse ikke [vil] være i strid med de foreliggende og foreslåtte direktivene...” NPF vil ikke utfordre departementets juridiske vurdering, men vil sette spørsmålstegn ved legitimiteten av vurderingen dersom staten skulle tape i saken mot Ladbrokes (saksnr. 04-091873TVI-OTIR/04) om det norske spillmonopolet lovligheit.

Forslaget om forbud mot betalingsformidling bør ikke behandles eller vedtas før våre internasjonale forpliktelser er bedre dokumentert. NPF mener at det i denne forbindelse bør legges størst vekt på internasjonale domstolars kjennelser, og dernest de nasjonale domstoler. Departementets vurderinger bør ta høyde for dette.

Konklusjon

Å ”forebygge at fjernspillaktivitet fører til problemer i form av økt spilleavhengighet i befolkningen, skatteunndragelse for premier, hvitvasking m.v.” er ikke en målsetning som enkelt lar seg oppfylle, det trengs langt mer enn en lovendring på et par setninger. Vi har derimot vært uforberedt på de utfordringer som det globale pengespillmarkedet har innebåret for oss. Det betyr ikke at det er grunn til panikk. Markedet for utenlandske fjernspillstilbydere har stagnert².

Siden dagens lovverk ble innført har det også vært store forandringer, både samfunnsmessig og juridisk. Vi har tidligere nevnt internett som en avgjørende faktor i globaliseringen av pengespillmarkedet, men også nasjonalt har det vært flere endringer, både i innføring av nye spill og spilltilbydere, og monopolisering av automatmarkedet. Handlingsplanen for spillavhengighet har ikke vært revidert siden den ble vedtatt i 2005, paragrafene om pengespill i straffeloven er foreslått strøket og markedsføringen av pengespill har økt eksplosjonsartet.

NPF foreslår at alle større forandringer i norsk pengespillpolitikk stanses foreløpig og at det nedsettes en uavhengig ekspertgruppe som gjennomgår målsetningene for pengespillpolitikken og hvordan de skal oppnås. Bare på den måten kan vi finne frem til en nasjonal sosialpolitisk og økonomisk forsvarlig spillpolitikk.

Hanna Nilsson, president NPF

² **William R. Eadington** (Department of Economics, University of Nevada, Reno
<http://ideas.repec.org/p/unr/wpaper/07-005.html>)