

Rapport frå ekspertgruppe, desember 2014

Grenselause pengespel

– krev ny teknologi ny regulering?



«Grenselause pengespel - krev ny teknologi ny regulering?»

Rapport frå ekspertgruppe, nedsett av Kulturdepartementet juni 2013,
overlevert Kulturdepartementet desember 2014.

Forord

Kulturdepartementet utnemnde i juni 2013 ei ekspertgruppe som skulle vurdere den teknologiske utviklinga på pengespelområdet. I rapporten omtalar vi ekspertgruppa som Hamarutvalet.

Særleg skulle vi gå nærmare inn på nye medium og plattformer for tilbod av spel. Vi skulle også vurdere om gjeldande lovgjeving er tilstrekkeleg for å regulere nye former for spel. Oppgåva femna også om ei kartlegging av konkurransen som den norske pengespelmarknaden møter frå pengespel utan norsk løyve. På den bakgrunn kjem vi no med tiltak for å verne om norske pengespel.

Arbeidet vårt starta i september 2013, og gruppa har hatt månadlege møte fram til november 2014. Undervegs hadde vi ein studietur til London for å møte fleire store internasjonale aktørar i pengespelbransjen.

I samråd med Kulturdepartementet har gruppa ikkje vurdert moglege konsekvensar av ei eventuell lisensiering av den norske pengespelmarknaden. Parallelt med arbeidet i Hamarutvalet er Kulturdepartementet i gang med ei utgreiing av spørsmålet om utanlandske pengespelselskap skal få tilgang til den norske, regulerte marknaden gjennom ei lisensordning.

Arbeidet vårt munnar ut i ei rekkje framlegg til endringar som etter vårt syn vil setje styresmaktene godt i stand til å utforme den framtidige pengespelpolitikken her i landet, uavhengig av kva regulering Noreg skal ha. Vi meiner denne rapporten har levert ein nyttig – og nødvendig – vegvisar inn i den stadig meir elektroniske framtida som ventar.

Takk til alle medlemmene i gruppa for gode diskusjonar og stort engasjement undervegs i arbeidet med rapporten. Takk også til Silje Sægrov Amble og Trude Gjeitanger Høgseth Felde som har vore sekretariat, og som har ført denne rapporten i pennen.

Førde i desember 2014

Atle Hamar, Lotteri- og stiftelsestilsynet, utvalsleiar
Anita Fjærem, Tecnobingo Scandinavia AS
Bente Øverli, Forbrukarombodet
Carl Fredrik Stenstrøm, Norsk Rikstoto
Ingvild Ragna Myhre, sjølvstendig næringsdrivande
Jan Peder Strømshlid, Norsk Tipping
Jørgen Tharaldsen, Megapop
Rune Mentzoni, Universitetet i Bergen
Silvija Seres, Teknologirådet
Thomas Haugan Hepsø, Medietilsynet
Torgeir Waterhouse, IKT-Norge



Frå venstre Trude Gjeitanger Høgseth Felde, Silje Sægrov Amble, Carl Fredrik Stenstrøm, Silvija Seres, Jan Peder Strømshlid, Ingvild Ragna Myhre, Jørgen Tharaldsen, Rune Mentzoni, Atle Hamar, Anita Fjærem, Thomas Haugan Hepsø, Torgeir Waterhouse og Bente Øverli.

Innhold

1. Samandrag	7
1.1 English Summary	9
2. Innleiing	11
3. Teknologi og trendar gir nye spel	12
3.1 Teknologi og trendar	13
3.1.1 Frå stasjonær via berbar til wearables	14
3.1.2 Augmented reality	15
3.1.3 Virtual reality	15
3.2 Elektroniske pengar - virtuell og digital valuta	15
3.3 Norske pengespel blir digitale	17
4. Gjeldande regelverk for pengespel i Noreg	18
4.1 Kva er lotteri og pengespel?	19
4.2 Viktige fellesnemnarar i dagens regulering	19
4.3 Oversikt over regelverket	19
4.3.1 Lotterilova	20
4.3.2 Pengespellova	20
4.3.3 Totalisatorlova	20
4.3.4 Forskrifter for lotteri- og pengespelområdet	20
4.3.5 Reglar for marknadsføring av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto	20
4.3.6 Kontroll og tilsyn	20
4.4 Tre vilkår for pengespel	21
4.4.1 Innskot	21
4.4.2 Heilt eller delvis tilfeldig utfall	21
4.4.3 Gevinst	21
4.5 Forbod mot lotteri og pengespel utan løyve	21
4.6 Marknadsføringsforbod og forbod mot formidling av spel	22
4.6.1 Forbodet mot marknadsføring av pengespel utan løyve	22
4.6.2 Forbodet mot formidling av pengespel utan løyve	22
4.7 Regulering i Europa	23
4.7.1 Pengespelpolitikken i EU	23
4.7.2 Europeiske modellar	23
4.7.3 Monopola og EU-retten	24
4.7.4 Overskot til samfunnsnyttige formål	25
4.7.5 Kontroll med kvitvasking av pengar	25

5. Lovlege lotteri og pengespel i 2014	26
5.1 Lotteri arrangert av private aktørar	27
5.1.1 Tradisjonelle lotteri med loddsetlar	27
5.1.2 Bingo	27
5.1.3 Nye lotterikonsept - Pantelotteriet	27
5.1.4 Pengespel på skip	27
5.2 Spel frå Norsk Tipping	27
5.2.1 Sportsspel	27
5.2.2 Talspel	28
5.2.3 Lotteri	28
5.2.4 Spel på terminalar	28
5.2.5 Andre spel	29
5.2.6 Interaktive pengespel	29
5.3 Spel på hest frå Norsk Rikstoto	29
6. Utfordringar som følge av konkurransen frå utlandet	30
6.1 Pengespel på nett utan norsk løyve er ulovlege	31
6.2 Marknadsføring av utanlandske nettspel på norske TV-kanalar	31
6.2.1 AMT-direktivet og kringkastingslova	34
6.2.2 Norske TV-selskap etablert i utlandet	34
6.2.3 Politiske forsøk på å stoppe reklamen	34
6.2.4 Løysingsprosedyrar i AMT-direktivet	34
6.2.5 Mål om konsistent norsk pengespelpolitikk- nødvendig å stoppe nettspelreklamen	35
6.3 Statleg eigarskap og statlege investeringar	36
6.3.1 Statleg eigarskap i media som sender spelreklame frå utlandet	36
6.3.2 Oljefondets investeringar i ulovlege nettspelselskap	37
6.4 Nye former for marknadsføring i nettspel og spelapplikasjonar	37
6.4.1 Slik rekrutterer spelselskapa norske forbrukarar	38
6.4.2 Big data – spelselskapa tilpassar spelopplevinga	39
6.5 Kanalisering til lovlege norske pengespel	39
6.5.1 Merkeordning	41
6.5.2 Forbodet mot betalingsformidling	41
6.5.3 Blokkering	42
6.6 Reaksjonar og handheving av mynde	43
7. Det ideelle pengespelregelverket	44
7.1.1 Departementsrolla og tilsynsrolla	44
7.1.2 Behov for klarare regulering	45
7.1.3 Teknologi utfordrar reguleringa	45
7.1.4 Behov for ei tydeleg og teknologinøytral regulering	45

8. Omsynet til forbrukarane	48
8.1 Omsynet til barn	49
8.2 Konkurransar som del av kjøp	49
8.3 Spelevilkår, informasjon til spelar og <i>in-app</i> -kjøp	50
8.4 Internasjonalt samarbeid	50
8.5 Regulering av dataspel	51
9. Pengespelproblem	52
10. Digital utvikling for dagens pengespelaktørar	54
10.1 Lotterimarknaden	54
10.2 Bingo	55
10.3 Norsk Tipping og Norsk Rikstoto	55
10.4 Fordelinga av marknaden	55
11. Sosiale nettverksspel	58
11.1 Dette er sosiale nettverksspel	59
11.1.1 Ulike typar sosiale spel	59
11.1.2 Internasjonalt om Social games	60
11.2 Sosiale nettverksspel - eit framtidig problem?	60
11.2.1 Informasjon til spelarane om deira pengebruk	61
11.3 Kor mykje spelar vi for på sosiale nettverksspel?	61
11.4 Sosiale nettverksspel som liknar pengespel	62
11.5. Grensa mot ulovlege pengespel	62
11.6. Bør sosiale nettverksspel regulerast særskilt?	63
12. Framlegg til tiltak og endringar	65
13. Økonomiske og administrative konsekvensar	66
14. Kjelder	67

Samandrag

Mandat gitt av Kulturdepartementet 26. juni 2013.

«Ekspertgruppens oppgave er å utrede den teknologiske utviklingen på pengespillmarkedet, særleg med hensyn til å:

1. Utarbeide oversikt over utviklingen av nye former for pengespill, herunder hvilke medier og plattformer som blir brukt og kan brukes i fremtiden for å tilby pengespill i det norske markedet.
2. Vurdere i hvilket omfang nye former for pengespill kan antas å falle utenfor dagens lovregulering av feltet.
3. Vurdere hvorvidt rammene for gjeldende pengespilllovgivning bør utvides til å omfatte nye former for spill.
4. Kartlegge konkurransen det norske pengespillmarkedet møter fra pengespill på nett uten norsk tillatelse, og utarbeide forslag til tiltak som kan implementeres for å beskytte regulerte norske pengespill.
5. Beskrive de økonomiske og administrative konsekvenser av endringsforslag»

42 % av spurde nordmenn trur at utanlandske pengespelselskap har lov til å tilby nettspele til nordmenn. 20 % av dei spurde er usikre (undersøking frå Lotteritilsynet 2014).

Dagens lovlege norske pengespelmarknad blir i stor grad utfordra av **konkurransen frå utanlandske pengespeltilbydarar på Internett**. Om lag ein tidel av netto omsetning i den totale norske pengespelmarknaden skjer gjennom nordmenns spel hos utanlandske pengespeltilbydarar.

Den teknologiske utviklinga har revolusjonert norske spelvanar, både for pengespel og nye former for spel med og utan pengar. Dette har også opna nye former for marknadsføring. Mobile digitale einingar tilfredsstiller nordmenns ønske om å vere tilgjengelege og ha tilgang til pengespel og underhaldning døgnet rundt. Samtidig har dei nye spelplattformene gjort det lettare for spelselskapa å rekruttere nye og halde fast på eksisterande spelarar.

I Noreg er marknadsføringa for dei utanlandske pengespelselskapa ein trussel mot den etablerte, lovlege marknaden. Over 90 % av reklamevisninger for pengespel på norsk TV er reklame for utanlandske spelselskap som ikkje har lov til å tilby spela sine til nordmenn. For svært mange er det uforståeleg at desse spelselskapa ikkje har lov til å tilby nordmenn spel på nett når pengespelreklamen kjem rett inn i stova fleire timar om dagen, samtidig som det ikkje er forbode å spele på Internett.

Eitt av dei viktigaste tiltaka for å **verne norske pengespel** er å stanse denne ukontrollerte straumen av reklame som kjem rett inn i TV-stova til norske borgarar.

Det er i denne samanheng viktig at styresmaktene aktivt bruker sin direkte og indirekte eigarskap i media- og TV-selskap som verkemiddel til å oppnå målet med pengespelpolitikken. Vidare bør Oljefondet avstå frå å investere i pengespelselskap som norske styresmakter har slått fast at driv ulovleg verksemd i Noreg.

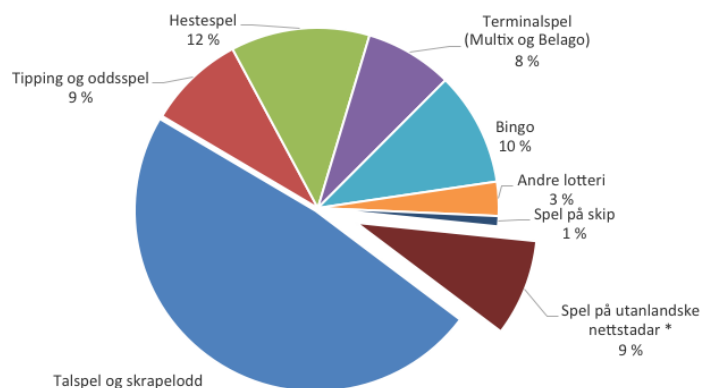
Konkurransen frå utanlandske pengespeltilbydarar på Internett utfordrar den strengt regulerte og kontrollerte norske marknaden som i dag har avgrensa moglegheit for å i ta bruk ny teknologi for å tilby spela sine på nye plattformer. Som diagrammet under viser utgjær

spel på utanlandske nettstader 9 % av den totale norske pengespelmarknaden (mellom 11 og 15 milliardar kroner). Etter frådrag for premiar har nordmenn lagt igjen om lag 1 milliard kroner i utlandet. Dette blir gjerne omtalt som pengespellekkasjen.

Mange nordmenn kjenner ikkje til at det er forbode for utanlandske spelselskap å tilby nettspele til nordmenn, og at bankane i Noreg ikkje har lov å overføre pengar til desse spelselskapa. Pengestraumen frå Noreg til dei utanlandske speltilbydarane går saumlaust, trass forbodet bankane har mot å formidle betaling. Dei fleste spelarane oppfattar ikkje at forbodet er der fordi selskapa har innretta seg ved å lage løysingar for å unngå at pengane blir stoppa. Utvalet meiner at nordmenn skal kunne vite kva pengespel som er lovlege og ikkje, og kva for kontroll norske styresmakter har med pengespela.

Gjeldande pengespellovgjeving har som mål å sikre at lotteri, pengespel og totalisatorspel blir tilbodne, marknadsført og formidla på ein forsvarleg og trygg måte med god offentlig kontroll, samt å avgrense uheldig speleåtferd. Dette inneber at spel som blir tilbodne til norske spelarar skal vere ansvarlege, moderate, sikre tilstrekkeleg forbrukarvern, ikkje ha uheldige

Den totale norske pengespelmarknaden - 2013
Netto omsetning (GGR), totalt 10 milliardar kroner



* Netto omsetning (tap) på utanlandske nettstader er estimert til 700 - 1000 millionar kroner

sosiale konsekvensar og ikkje bidra til kriminell verksemd. Dagens regelverk på pengespel-området er omfattande, statisk og lite fleksibelt. Utvalet har sett inn i ei tåke og kompleks framtid som kan trenge ei opprydding og eit nytt regelverk. Det er behov for ein gjennomgang av regelverket. Spørsmålet om ei felles lov for alle lotteri og pengespel som forankrar dei gjeldande grunnprinsippa i den norske pengespelpolitikken i ein marknad i rask endring bør utgreiast. Samtidig må lova gi fleksibilitet for styresmaktene og dei lovlege aktørane.

Utvalet meiner at eit pengespelregelverk bør vere teknologinøytralt og gi fridom til sjølvregulering innanfor klare rammer for dei statlege pengespelaktørane. Lovlege norske pengespelaktørar bør få moglegheit til å tilby sine eksisterande pengespel på ein attraktiv måte gjennom regelverksendring som opnar for nye rammevilkår med rom for digital utviking.

All regulering av pengespel må vere fleksibel og ta høgde for den raske teknologiske utviklinga i samfunnet. Eventuelle endringar i regelverket må utformast slik at dei passar både for dei eksisterande spela, og for dei spela som kjem til. Utvalet har føreslått ei rekke tiltak knytt til dette.

I denne rapporten bruker utvalet omgrepet «sosiale nettverksspel» om spel som er komne inn på dei nye plattformene. Blant dei sosiale nettverksspela finn vi både pengespel og gratisspel, samt spel utan premiar eller tilfeldig utfall. **Utvalet har vurdert i kva grad rammene for gjeldande pengespellovgjeving bør utvidast til å omfatte nye former for spel.** Sosiale medium, mobilapplikasjonar og nettet elles inneheld svært mange spel som til ein viss grad kan overlappe dei reine pengespela. Gratisspel, ferdigheitsspel og spel utan premiar er ikkje regulert i pengespellovgjevinga i dag. Dagens pengespelregulering regulerer berre spel med innsats og premiar der utfallet ligg utanfor deltakarens kontroll.

Likskapen mellom pengespel og sosiale nettverksspel utan premie kan likevel vere så stor at det er grunn til å vurdere å regulere dette særskilt. Styresmaktene må her sjå på heilskapen i spelmarknaden, og om spela inneheld pengespelfunksjonalitet som gjer at dei bør vurderast som pengespel. Utvalet tilrår at det blir greidd ut om Noreg skal regulere sosiale nettverksspel som liknar pengespel, men som

ikkje fell inn under definisjonen av pengespel i gjeldande lovgjeving.

Noreg står ved eit vegskilje der styresmaktene må ta nokre val. Den naturlege teknologiske progresjonen i samfunnet talar for at styresmaktene må vurdere å endre regelverket, slik at speltilbydarar kan ta i bruk ny teknologi. Dersom styresmaktene ønsker at den lovlege norske marknaden skal oppretthalde dagens pengespeltilbod, der overskotet også i framtida skal kunne gå til dei gode formåla, må styresmaktene våge å la pengespeltilbydarane ta i bruk den nye teknologien.

Utvalet tilrår følgjande tiltak og endringar i regelverket for å verne norske pengespel frå konkurransen frå utlandet:

1. Betalingsformidlingsforbodet må effektiviserast i samråd med banknæringa gjennom:
 - Tettare samarbeid med banknæringa. Lotteritilsynet bør kunne krevje årleg rapportering frå bankane på transaksjonar til einskilde spelselskap og betalingsleverandørar.
 - At Lotteritilsynet kan pålegge bankane å avvise transaksjonar til einskilde spelselskap og betalingsleverandørar.
2. Det bør bli sett i gang prosedyrar etter AMT-direktivet (TV-direktivet) for å stanse reklame på norsk TV for utanlandske spelselskap utan løyve i Noreg.
 - Medietilsynet prøver å oppnå semje med engelske styresmakter gjennom ein konsultasjonsprosedyre som er beskriven i AMT-direktivet art. 4 nr 2 og kringkastingsforskrifta.
 - Om konsultasjonsprosedyren ikkje fører fram, tilrår utvalet at Medietilsynet gjennomfører ein omgåingsprosedyre og legg ned forbod mot vidaresending av den ulovlege marknadsføringa etter kringkastingslova § 4-5.
 - Dersom norske styresmakter legg ned forbod mot den ulovlege marknadsføringa, bør marknadsføringa frå pengespelaktørar i Noreg reduserast i samsvar med prinsippet om kanalisering av spelarar.
3. Departementa bør aktivt bruke sin direkte og indirekte eigarskap i media- og TV-selskap som eit verkemiddel for å oppnå dei samla og overordna måla i pengespelpolitikken.
4. Oljefondet bør avstå frå å investere i pengespelselskap som norske styresmakter har slått fast driv ulovleg verksemd i Noreg.

Utvalet tilrår følgjande tiltak og regelverksendringar for å vurdere i kva omfang dagens regelverk er tilstrekkeleg tydeleg og konsekvent for aktørane i marknaden

5. Det bør greiast ut om eitt og same departement skal vere både eigarskaps- og reguleringsdepartement.
6. Det bør greiast ut om pengespellova, lotterilova og totalisatorlova skal samlast i ei lov. Utvalet tilrår at ein her særskilt vurderer om:
 - Det bør vere ei klagenemnd for heile pengespelområdet.
 - Gjeldande forskrifter på pengespelområdet bør samlast i ei forskrift.
 - Lotteritilsynet bør avgjere alle enkeltsaker om godkjenning av pengespel.
 - Regelverket skal resultere i eit tydelegare skilje mellom myndighetsregulering og auka grad av fridom til sjølvregulering for dei statlege pengespeloperatørane. Alle reglar som vedkjem borgarens rettar og plikter skal ha forskrifts form.
7. Lovlege norske pengespelaktørar bør få moglegheit til å tilby eksisterande spel i digitale kanalar for å kunne oppretthalde grunnlaget for sin eksistens i marknaden. I dette ligg også følgjande tilrådingar:
 - Det bør opnast for å gjere entreprenørbingo tilgjengeleg i sanntid på digitale plattformer knytt til lokal bingoall.
 - Det bør opnast for at arrangørar av lotteri skal kunne tilby spela sine på digitale plattformer.
8. Alle norske pengespel som blir tilbodne på digitale plattformer skal ha krav om registrert spel og bruk av andre speleansvarsverktøy.
9. Norske bingoar bør få moglegheit til å utvikle og tilby meir attraktive bingospel med meir fleksible rammevilkår.

Utvalet tilrår følgjande tiltak for å følge opp marknaden for sosiale nettverksspel:

10. Det bør greiast ut om sosiale nettverksspel som liknar pengespel, men som ikkje fell inn under definisjonen av pengespel i gjeldande pengespellovgjeving, skal regulerast.
11. Det bør opprettast ei tverrfagleg gruppe samansett av Lotteritilsynet, Forbrukarombodet, Medietilsynet og representantar for forskning, bransje og teknologi. Gruppa skal ha særleg ansvar for å følgje utviklinga av sosiale nettverksspel, virtuell og digital valuta.

1.1 English Summary

Mandate from the Ministry of Culture on 26 June 2013.

- The task of the expert committee is to study technological developments in the gaming market, particularly by:
1. Drawing up an overview of the development of new types of games of chance, including which media and platforms are used and may be used in future to offer games of chance on the Norwegian market.
 2. Assessing the extent to which new types of games of chance can be assumed to fall outside the current statutory regulation of this field.
 3. Assessing whether the framework for the current gaming legislation should be expanded to include new types of gaming.
 4. Mapping the competition faced by the Norwegian gaming market from online games of chance that do not have a Norwegian permit, and proposing measures that can be implemented in order to protect regulated Norwegian games of chance.
 5. Describing the financial and administrative consequences of the proposed changes.

As many as 42% of Norwegians who were asked believe that foreign betting companies are permitted to offer online games of chance to Norwegians, while 20% are uncertain.

Today's legal gaming market in Norway is being significantly challenged by competition from foreign betting companies on the internet. Roughly one tenth of gross gaming revenue in the Norwegian gaming market takes place through Norwegians gambling with foreign betting companies.

Technological developments have revolutionised Norwegian gambling habits, both as regards games of chance and new types of gaming with or without money being involved. This has also led to new marketing opportunities. Mobile digital units satisfy Norwegians' desire to be accessible and to have access to games of chance and entertainment around the clock. At the same time, the new gaming platforms have made it easier for gaming companies to recruit and retain existing gamblers. In Norway, the marketing of foreign betting companies represents a threat to the established legal market. As much as 90% of adverts for games of

chance on Norwegian television advertise foreign betting companies that are not permitted to offer their games of chance to Norwegians. Very many people find it difficult to understand that these betting companies are not permitted to offer games of chance online since these adverts are broadcast into people's living rooms for several hours a day, at the same time as online gambling is not prohibited.

One of the most important means of protecting Norwegian games of chance is to stop this uncontrolled flow of advertising that is broadcast right into Norwegian homes. It is important in this context that the authorities make active use of their direct and indirect ownership of media and television companies as a means of achieving the goals of Norway's gaming policy. Furthermore, the Government Pension Fund Global should refrain from investing in betting companies that the Norwegian authorities have established are engaged in illegal activity in Norway.

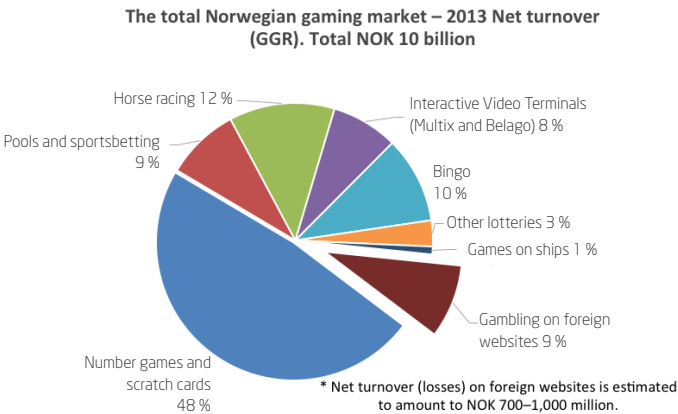
The competition from foreign betting companies online challenges the strictly regulated and controlled Norwegian market, where operators currently have limited opportunities to introduce new technology to offer their games of chance on new platforms. As shown in the diagram below, gambling on foreign websites accounts for 9% of the total Norwegian gambling market (between NOK 11 and 15 billion). After deducting for gains, this means that Norwegians have spent roughly NOK 1 billion abroad. This is often referred to as the gambling leakage.

Many Norwegians are unaware that it is prohibited for foreign betting companies to offer online gambling to Norwegians, and that the

banks in Norway are not allowed to transfer money to these betting companies. The cash flow from Norway to the foreign betting companies takes place seamlessly despite the banks' prohibition on transferring payments. Most gamblers are not aware of the prohibition because the companies have come up with solutions to avoid payments being stopped. The committee believes that Norwegians should be able to tell which games of chance are legal and which are illegal, and what control the Norwegian authorities exercise over gambling.

The aim of the current gaming legislation is to ensure that lotteries, games of chance and totalisator games are offered, marketed and distributed in an acceptable and secure manner under adequate public control, and to limit unhealthy gambling habits. This means that games that are offered to Norwegian gamblers must be responsible and moderate, ensure sufficient consumer protection, not have unfortunate social consequences and not contribute to criminal activity. The current regulations relating to games of chance are extensive, static and not very flexible. The committee has gained a little insight into a murky and complex future in which both a clear-out and new regulations will be necessary. The regulations need to be reviewed. It should be considered whether to introduce one common law governing all lotteries and games of chance, based on the fundamental principles underlying Norway's gaming policy in a market that is rapidly changing. At the same time, the law must provide the authorities and lawful operators with the flexibility the situation demands.

The committee believes that the gaming regulations should be technology-neutral and give operators freedom to engage in self-regulation within the clear limits that apply to government



gaming companies. It should be possible for lawful gaming operators to offer their existing games of chance in an attractive manner by amending the regulations and introducing new framework conditions that allow for digital development.

All regulation of games of chance must be flexible and take account of the rapid development of technology in society. Any amendments to the regulations must be designed so that they fit both existing games of chance and new games that will emerge. The committee has proposed a number of measures in this connection.

In this report, we use the term 'social network games' to refer to the games that have emerged on the new platforms. These social network games include both gambling games and free games, as well as games without prizes or random outcomes. **The committee has considered the extent to which the current gaming legislation should be expanded to include new types of games.** The social media, mobile applications and the internet in general feature very many games that to a certain extent overlap with pure games of chance. Free games, skill-based games and games without prizes are not regulated by today's gaming legislation. The current gaming regulations only regulate games with stakes and prizes, where the outcome is outside the player's control. The similarity between games of chance and social network games without prizes can be so great, however, that there is reason to consider regulating them separately. Here, the authorities must look at the gaming market as a whole, and at whether games contain functionality for gambling that means that they should be considered as games of chance. The committee recommends that a study be carried out of whether Norway should regulate social network games that resemble games of chance, but that do not fall under the definition of gaming schemes in the current legislation.

Norway is now at a crossroads and the authorities must make certain choices. The natural technological progress that takes place in society indicates that the authorities must consider amending the regulations so that operators that offer games of chance can introduce new technology. If the authorities want the legal Norwegian market to continue to offer the existing games of chance, where the profits will go to good causes in future as well, the authorities must dare to allow gaming operators to make use of the new technology.

The committee recommends the following measures and amendments to the regulations in order to protect Norwegian games of chance from competition from abroad:

- 1.** The prohibition on payment transfers must be made more effective in consultation with the banking industry through:
 - Closer cooperation with the banking industry. It should be possible for the Norwegian Gaming Authority to require the banks to submit annual reports on transactions with individual betting companies and payment service providers.
 - That the Gaming Authority can order the banks to reject transactions with individual betting companies and payment service providers.

- 2.** Procedures should be initiated in accordance with the Audiovisual Media Services (AMS) Directive (the TV Directive) in order to stop advertising on Norwegian television for foreign betting companies that do not have a permit in Norway.

- The Norwegian Media Authority is trying to reach agreement with the authorities in the UK through a consultation procedure that is described in Article 4(2) of the AMS Directive and in the Norwegian Broadcasting Regulations.
- If the consultation procedure proves unsuccessful, the committee recommends that the Norwegian Media Authority implement a bypass procedure and introduce a prohibition on the retransmission of unlawful marketing pursuant to Section 4-5 of the Norwegian Broadcasting Act.
- If the Norwegian authorities prohibit unlawful marketing, marketing from betting companies in Norwegian should, as a result, be reduced in accordance with the principle of channelling players from unlawful to lawful operators.

- 3.** The ministries should use their direct and indirect ownership of media and television companies as a means of achieving the overall goals of Norway's gaming policy.

- 4.** The Government Pension Fund Global should refrain from investing in betting companies that the Norwegian authorities have established are engaged in illegal activity in Norway.

The committee recommends the following measures and amendments to the regulations in order to assess the extent to which the current regulations are sufficiently clear and consistent for operators in the market.

- 5.** A study should be carried out to establish whether one and the same ministry should be the owning and regulatory ministry.

- 6.** A study should be carried out of whether the Gaming Act, the Lotteries Act and the Totalisator Act should be merged into one act. In this context, the committee recommends that special consideration be given to whether:

- there should be a complaints board for gaming.
- the current gaming regulations should be merged into one set of regulations.
- the Gaming Authority should decide all individual cases concerning the approval of games of chance.
- the regulations should result in a clearer distinction between regulation by the authorities and greater freedom for the government gaming companies to engage in self-regulation. All rules that concern citizens' rights must be in the form of regulations.

- 7.** Lawful Norwegian gaming companies should have an opportunity to offer existing games of chance in digital channels in order to secure the basis for their existence in the market. This also involves the following recommendations:

- It should be possible to make entrepreneur bingo (bingo run by professionals on behalf of sports clubs, organisations etc.) accessible in real time on digital platforms linked to local bingo halls.
- It should be possible for organisers of lotteries to offer their lotteries on digital platforms.

- 8.** All Norwegian games of chance that are offered on digital platforms must be required to be registered and to use other responsible gaming tools.

- 9.** Norwegian bingo operators should be given an opportunity to develop and offer more attractive bingo games within a more flexible framework.

The committee recommends the following measures to follow up the market for social network games:

- 10.** The committee recommends that a study be carried out of whether social network games that resemble games of chance, but that do not fall under the definition of gaming schemes in the current legislation, should be regulated.

- 11.** An interdisciplinary group should be appointed consisting of representatives of the Gaming Authority, the Consumer Ombudsman, the Norwegian Media Authority and representatives from research, the industry and the technology field. The group should be tasked with monitoring the development of social network games, and virtual and digital currency.

Innleiing



Pengespel og lotteri er «virksomhet der deltakerne mot innskudd kan erverve gevinst som følge av trekning, gjetting eller annen fremgangsmåte som helt eller delvis gir et tilfeldig utfall»¹.

Omgrepet «pengespel» blir i denne rapporten brukt om alle lotteri og pengespel regulert av lotterilova, pengespellova og totalisatorlova.

Den nye teknologien har forandra samfunnet. Dette vil halde fram, og gjeld både måten vi har kontakt med andre og måten vi gjer ting på. På pengespelområdet har teknologien ført til ei forventning for forbrukaren om å ha tilgang til spel overalt og til alle tider på døgnet.

Av alle land som ikkje forbyr pengespel har Noreg antakeleg verdas strengaste regulering av pengespel. Omsynet til problematisk speleåtfærd er ein berebjelke for pengespelregelverket, og er mellom anna synleg i formålsparagrafane til lovene på lotteri- og pengespelfeltet. Dette er bakgrunnen for mange andre reglar og retningslinjer for pengespelaktørane i Noreg.

Omsynet til problematisk speleåtfærd er ein berebjelke for pengespelregelverket, og er mellom anna synleg i formålsparagrafane til lovene på lotteri- og pengespelfeltet. Dette er bakgrunnen for mange andre reglar og retningslinjer for pengespelaktørane i Noreg.

Samfunnet er i ein overgangsfase der nye aktørar kjem til, mens nokre av dei gamle aktørane gradvis forsvinn. Ikkje alle hadde trua på at digitalisering var framtida, og mange av desse har lagt inn årene. Strømmetenester og nettleige har overtatt for VHS og DVD-utleige. Fleire papiraviser har mista lesarar dei siste åra, og mange eksperimenterer med ulike digitale løysingar. Spelindustrien går i same retning.

Konkurransereglane i samfunnet er i endring. Kva skjer når dei tradisjonelle spela blir digitale og vi faktisk kan bestille dei spela vi ønsker på nettet utan å snakke med ein einaste verkeleg person? For selskapa er det store spørsmålet: Kva vil folk ha? Spørsmåla om kva forretningsmodell vi skal nytte i den nye digitale kvardagen er mange. Kva er mest lønsamt? Kva for tenester skal vere gratis, og kva skal koste pengar?

Inntoget av mobile einingar har skapt ein liten revolusjon når det gjeld nordmenns medievanar. Dei som tilbyr lotteri og pengespel har vore svært ivrige etter å nå ut på desse nye plattformene. Der spelaren før var avhengig av ein større PC, kan han i dag spele på mobil og nettbrett til alle tider av døgnet. Selskapa kan i stadig større grad nå ut direkte mot norske brukarar som viser ei interesse for spel. Ei utfordring med spel på dei nye mobile plattformene er omsynet til barn og unge under 18 år som brått har fått tilgang til pengespel gjennom sine mobile einingar.

Den digitale økonomien er drivaren for all utvikling, og dei fleste bransjar brukar teknologien til å levere det folk vil ha, dette gjeld også pengespelbransjen. Pengespelaktørar og styresmakter som ikkje følger med på utviklinga blir ståande att på plattformar når toget går.

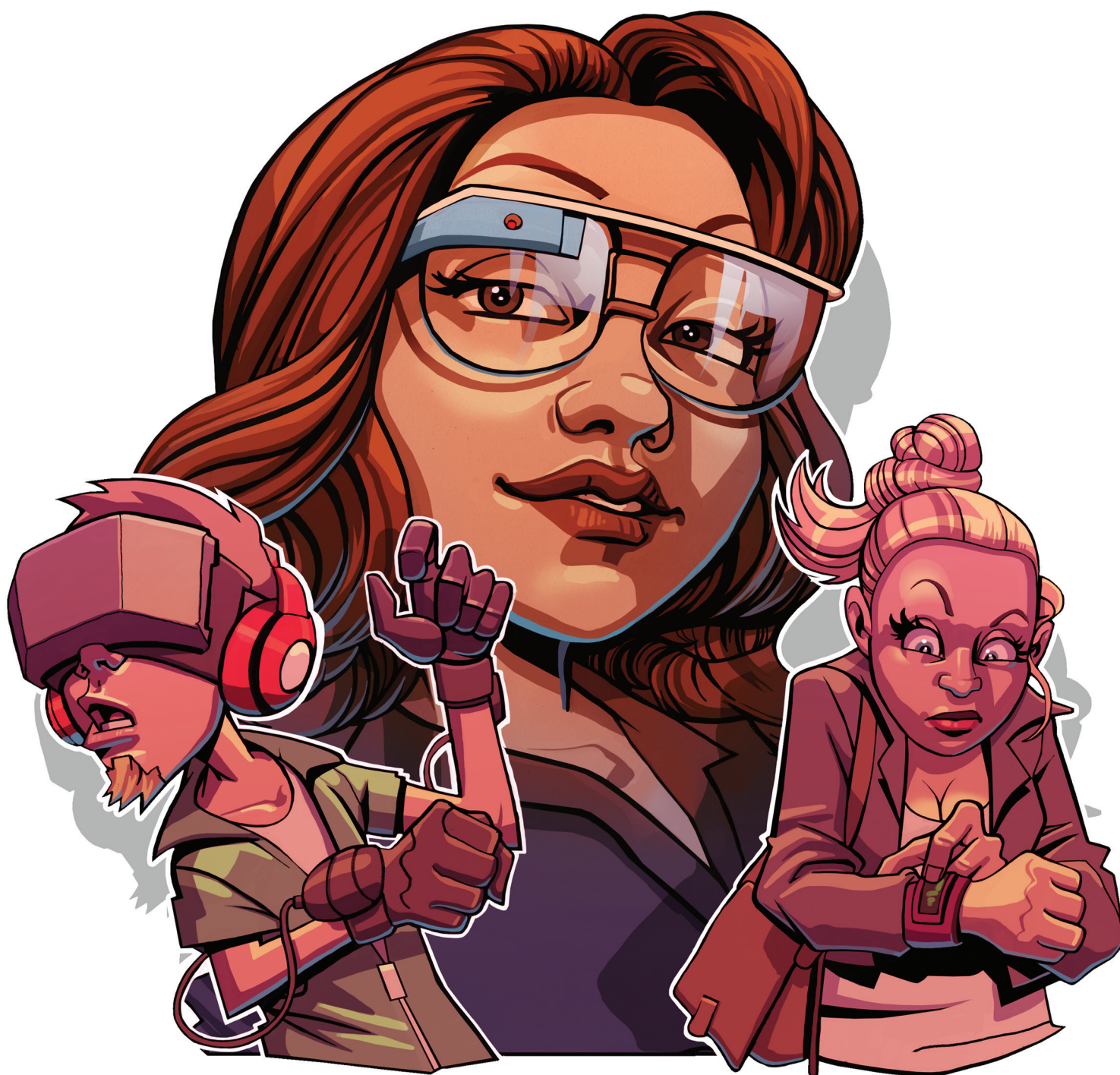
Pengespelreklamen har fått nytt spelerom gjennom reklamefinansierte applikasjonar til smarte produkt som mobiltelefon, nettbrett og smart-TV. Korleis skal vi best mogleg føre tilsyn med desse? Kven skal gjere det?

Hand i hand med applikasjonsproblematikken går den nye sosiale mediekvardagen, der marknadsføring for pengespel blir delt, likt og distribuert på fleire vis.

¹ Lotterilova LOV-1995-02-24-11 § 1

3.

Teknologi og trendar gir nye spel



Det er få ting i verda som endrar seg like raskt som teknologi, og folks evner og moglegheit til å ta teknologien i bruk. Nokre trendar innan teknologi vil overleve og utvikle seg vidare, medan andre vil bli gløymde etter kort tid. I dag kan vi velje mellom fleire ulike plattformer for online-spel, slik som for eksempel PC, nettbrett og mobil. Kva plattform som er best eigna for dei ulike spela varierer. Men uansett kva for plattform ein vel i dag, har spelaren førebels ein skjerm mellom seg og spelet, og mellom si eiga verkelegheit og den digitale verda.

Det finst både teknologitrendar og trendar innanfor ulike forretningsmodellar. Utvalet har stilt seg spørsmålet om det er truleg at trendane vi ser i dag vil slå til, og om trendane er ei utfordring som kan bli problematisk for pengespele marknaden i Noreg.

3.1 Teknologi og trendar

Noreg var tidleg ute med å ta i bruk Internett, og har ein godt utbygd nettilgang samanlikna med mange andre vestlege land. Det er også eit uttalt mål for styresmaktene å digitalisere det offentlege Noreg.

Tal frå TNS Gallup viser at 95 %² av den norske befolkninga brukte Internett i 2013. 79 % av nordmenn hadde fått smarttelefon, mens 52 % hadde tilgang til nettbrett. Kanskje er høg levestandard og nordmenns store vilje og evne til å ta i bruk digitale verktøy viktige årsaker til høg nettaktivitet.

Internett har naturlegvis påverka dagens tilbod av pengespel i den norske marknaden. Norsk Tipping har sidan 2002 brukt nettet som ein salskanal for spela sine, slik at kundane har kjøpt spel, mottatt resultat og premieutbetalingar via Internett. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har i dag alle pengespel tilgjengelege på digitale plattformer som PC, mobil og nettbrett. Begge pengespeloperatørane har laga eigne applikasjonar (appar) for dette formålet.

Andre norske tilbydarar av pengespel har ikkje hatt moglegheit til å bruke Internett til sal av sine spel.

Til tross for at utanlandske operatørar ikkje har løyve til å tilby spel på Internett i Noreg, har dei mange nordmenn på kundelista. Internett kjenner ingen grenser, og det er ikkje forbode for nordmenn å oppsøke utanlandske nettspeleoperatørar for å spele. Utanlandske operatørar er ikkje underlagt norsk tilsyn og kontroll, og norske styresmakter kjenner derfor ikkje det eksakte talet på pengespeltilbydarar utan norsk løyve eller på kor mange nordmenn som spelar hos dei. Lotteritilsynet har gjort undersøkingar som viser at om lag 160 000 nordmenn spelte utanlandske pengespel på Internett i 2013⁵. Vidare har Lotteritilsynet berekna at nordmenn satsa mellom 11 og 15 milliardar kroner på utanlandske pengespel i 2013. Etter frådrag for gevinstar, viser estimatet at nordmenn tapte mellom 700 millionar og 1 milliard kroner hos dei utanlandske pengespelselskapa.

Innføring av spelmekanismar på andre område i samfunnet blir kalla **Gamification**. Gamification brukar uttrykk som utfordringar (*challenge*), belønning (*rewards*), konkurranse og *moving to the next level* basert på kva du presterer eller flaks. Bruken av slike uttrykk fungerer på andre område enn spel fordi dei måler brukarens prestasjonar, dyrkar folks konkurranseinstinkt, er spennande og interaktivt, samt at det er ein meir interessant og enkel måte å tileigne seg ny kunnskap på. Til dømes har Renholds-etaten i Oslo kommune nytta *gamification*-metodikk til sin informasjonskampanje om kjeldesortering i form av eit dataspel på www.grønnpose.no.

Ny teknologi opnar også for at styresmakter og speloperatørar kan få ei enorm oversikt over speleaktiviteten til grupper og enkeltpersonar ved bruk av **Big data** (systematisering og analyse av store innsamla datamengder), og dette medfører andre krav til sikkerheit og personvern enn tidlegare.

Slik oversikt over marknaden kan også gi operatørane og styresmaktene verdifull informasjon om problematisk speleåtfærd og kva verktøy som fungerer best for å gjere spelarane ansvarlege for eigne spelevaner. Denne typen informasjon er også aktuell for bruk i forskning. I tillegg er bruk av kundedata grunnlag for effektiv analyse og raske, tilpassa endringar i marknadsføring og produkttilbod. Dette har stor innverknad på utviklinga av pengespel. Pengespelselskapa held spelaren i spelet ved å tilpasse spelopplevinga til kunden.

Vi vil sjå meir av at tilbydarar av pengespel tilbyr gratisversjonar av spelet sitt, for eksempel som eit gratisspel på nettet, eit sosialt nettverksspel eller ein applikasjon til smarttelefonen. Gratisspelet generer ein kundebase som kan utnyttast for pengespelvarianten av spelet. Virtuelle pengar, poeng eller diamantar opptent i gratisspelet kan deretter gi rabatt eller bli brukt som innskot for å komme i gang med ekte pengespel der ein betaler innsats og kan vinne premiar. På denne måten kan speloperatørar lokke spelaren over til spel med ekte pengar.

Ein klar trend er no at spelarane ønsker å ha tilgang til spelet heile tida. **Mobile løysingar** er den viktigaste plattformen for mange pengespelselskap i dag. Vi trur at trenden med å optimalisere eksisterande og nye spel for mobile løysingar vil fortsette, sjølv om andre plattformer blir tilgjengelege på marknaden. Ønsket om å skape ei fullverdig speloppleving på mobilspel vil vere med på å drive utviklinga mot nye tekniske løysingar for dei populære, tradisjonelle spela.

Mange av nettstadene til selskapa er laga slik at dei tilpassar seg den skjermen som spelaren ønsker å bruke. Når spelaren kan spele på mobilen eller nettbrettet er det ikkje lenger så nødvendig eller attraktivt å oppsøke spel i fysiske lokale.

Dei siste åra har det vore snakka mykje om teknologi som let den fysiske og den digitale verkelegheita smelte over i kvarandre. Den internasjonale pengespelbransjen har vore blant dei første til å ta i bruk ny teknologi og nye plattformer for spel, pengespel og underhaldning og vil nok fortsette med det. Kva for teknologi som vil overleve kan det vere vanskeleg å seie noko om i dag. Ekspertgruppa kan i denne rapporten berre peike på kva moglegheiter som finst, og korleis vi trur utviklinga vil

² TNS Gallup «Årsrapport Internettbruk 2013»

⁵ Lotteri- og stiftelsestilsynets årsrapport 2013

bli for pengespelbransjen. Ny teknologi og nye moglegheiter kjem fortløpande, og det einaste som i dag er sikkert er at vi om få år kan sjå løysingar som få kan førestille seg i dag.

Utvalet trur det vil komme fleire kombinasjonar og samanblandingar av gratisspel og pengespel. Det vil bli vanskelegare å skilje mellom kva som er lovlege dataspel og pengespel som skal handsamast etter pengespellovgjevinga. Pengespel vil ta opp i seg element frå sosiale nettverksspel for å bygge lojalitet til operatøren, og for å stimulere til meir spel. Samtidig vil sosiale nettverksspel ta opp i seg element frå pengespel.

Sosiale nettverksspel med pengar som innsats vil komme i stadig større grad - *Moneytainment*. Utvalet trur at vi vil sjå større element av ferdighet i dei framtidige pengespela. Trua på at eigne ferdigheiter kan auke vinnarsjansen vil trigge mange spelarar.

Totalmarknaden for spel vil auke. Tidlegare har dei mest populære spelplattformene vore spelkonsollar. Spelkonsollane vil halde fram, samtidig som spelaren i stor grad også vil bruke mobile onlineplattformer (Google, Apple, Facebook med fleire). Der det er gratis å laste ned spela, vil det ofte vere tilbod om kjøp av virtuelle tilleggsgode i spelet. Spelaren kan også betale for å få ein betre versjon av spelet enn det han har i utgangspunktet. Denne typen gratis-spel med **in-app-kjøp** blir gjerne omtalt som **freemiums**. Mange sosiale nettverksspel høyrer til denne kategorien.

Sosiale nettverksspel er typisk spel det er gratis å spele på nett eller laste ned som ein applikasjon på mobilen. I slike spel kan spelaren ofte betale for å komme raskare opp på eit nytt nivå, eller kjøpe gjenstandar som kan hjelpe spelaren i spelet. Det som skil desse spela mest frå dei tradisjonelle pengespela er at spelaren ofte ikkje betalar for å kjøpe spelet. Han kan vanlegvis ikkje vinne fysiske premiar i form av pengar eller andre gode, men heller virtuelle gevinstar, heider og ære utan at dette kan omsetjast i andre fysiske gode. Sosiale nettverksspel er eit vidt omgrep som også dekker spel som kan passe inn i definisjonen av eit pengespel. Denne marknaden har vore i vekst dei siste åra og veks framleis. Lotteritilsynet har estimert omsetninga i Noreg til ca. 600 millionar kroner, og legg til grunn at om lag 2 millionar nordmenn spelte sosiale nettverksspel i 2013.

Nokre dataspel og konsollspel kan også falle inn under omgrepet sosiale nettverksspel, slik det er brukt i denne rapporten. Det avgjerande er at det sosiale elementet er til stades i ei eller anna form, og at det vanlegvis ikkje ligg premiar av økonomisk verdi i spelet.

Marknadsføringa av pengespel vil fortsette å auke, både på TV og digitale plattformer. Marknadsføringa blir stadig meir personleg, den er retta mot kundane ut i frå kva preferansar dei tidlegare har gitt uttrykk for på nett, kva lenker dei klikkar på, kva nettsider dei har handla på og kva for varer og tenester dei har handla. Ein nettspeelar vil få marknadsføring direkte retta mot seg ut frå alder, nettaktivitet osv. under spelet og etter spelet. Marknadsføringa rettar seg mot kundegrupper uavhengig av land. Media kjem på banen ved at medieaktørar investerer i, eller samarbeider med, pengespelaktørar.

Den teknologiske utviklinga har medført ein radikal auke av hastigheita frå spelaren tek avgjerda om å utføre ei handling og fram til resultatet kjem. Trenden vil påverke utviklinga av pengespel, og vi trur at han vil føre til fleire former for spel der følelsen av deltaking vil vere sentral og spelaren er direkte til stades virtuell.

3.1.1 Frå stasjonær via berbar til wearables

Vi har gått frå ein kvardag med stasjonær teknologi til berbar teknologi. Trenden framover blir at den ikkje berre er berbar i form av nettbrett og mobilar, men at vi går rundt med små datamaskiner på oss. Slike datamaskiner kallar vi *wearable devices*, som har blitt forsøkt omsett til «ha-på-dingsar» på norsk.

Omgrepet *wearables* er ganske nytt for den alminnelege nordmann. I teknologiverda blir omgrepet brukt om små elektroniske gjenstandar som brukaren kan ha på seg i tillegg til kle eller som er integrert i klesplagget. Forbrukaren treng ikkje oppsøke teknologien lenger, i staden ber han teknologien på seg i form av briller, klokker, armband eller klede. Den store forskjellen på *wearables* og tradisjonelle datamaskiner er den konstante interaksjonen mellom maskina og brukaren. Det er ikkje lenger snakk om å slå på eller av maskina, eller halde opp med anna aktivitet for å bruke teknologien.

The Internet of Things - tingenes Internett er trenden der små elektroniske einingar får sensorar og trådløs kopling til Internett saman med evna til automatisk å overføre data over eit nettverk utan å trenge menneske-til-menneske eller menneske-til-maskin-interaksjon. I nær framtid trur vi at alle einingar i større eller mindre grad vil kunne snakke saman på nettet. Denne trenden gjer det mogleg for datamaskina å hente informasjon om oss og tinga rundt oss. Med små datamaskiner implementert blir objekta «smarte» og kan kommunisere med kvarandre over digitale nettverk.

I spel med bruk av briller, klokker eller andre einingar, vil einingane vite, ut frå data spelaren har lagt igjen, kva som er spelarens favorittspel og kva tid på døgnet han vanlegvis spelar. *The Internet of Things* koplar saman dei ulike aspekta ved dagleglivet vårt: Smarte heimar, smarte bilar, *wearables*, underhaldning og mykje meir som vil utfordre omsynet til personvernet.

I framtida vil det truleg komme applikasjonar som gjer det mogleg for kunden å starte eit spel på mobilen eller ei anna eining. Det same spelet kan så fortsetjast på ei anna eining, eller på automatar som står oppstilt i eit fysisk lokale.

3.1.2 Augmented reality

Utvida verkelegheit (augmented reality – AR) er ein teknologi som kombinerer data frå den fysiske verda med virtuelle data, f.eks. ved bruk av grafikk, video, tekst og lyd. Brukaren får eit ekstra lag av informasjon. Den ekstra informasjonen vil ikkje erstatte verkelegheita. Brukaren vil framleis kunne sjå den verkelege verda, men verda blir utvida på ein eller fleire måtar.

AR-teknologien er allereie i bruk på ei rekke område: På fly, i ulike applikasjonar for omvising på museum, treningsapplikasjonar, GPS, kart og undervising. Nokre program omset tale til teiknspråk fortløpande, slik at døve kan sjå kva vennane seier. Uendeleg mykje er mogleg. AR kan bli brukt på dei plattformene som eksisterer i dag, som PC, mobil og nettbrett. Samstundes pågår det ei rask utvikling i form av anna verktøy som også tek i bruk denne teknologien, til dømes briller.

Mange tunge aktørar deltek i kappløpet om å utvikle smartbriller ved hjelp av AR-teknologien. Slike briller kan revolusjonere spelemarknaden. Brukaren kan mellom anna få tilgang til spel-applikasjonar og ha moglegheiter for å filme og kommunisere med andre via brillene. Dataspelet blir dermed eit spel som «legg seg utanpå» verkelegheita til spelaren. Målet til utviklarane er å gi dei som spelar pengespel på nettet ei speloppleving som svarer til den dei ville ha fått på eit landbasert kasino.

3.1.3 Virtual reality

Virtual reality (VR) er ein datateknologi som let brukaren påverke og bli påverka av eit dataskapt miljø som skal etterlikne ei verkelegheit. De fleste VR-miljøa omfattar både syns- og lydintrykk, og blir vist på ein skjerm eller gjennom VR-briller. Brukaren flyttar seg frå den fysiske til den digitale verda i det han tek på seg brillene. Om han ser ned, opp, rett fram eller til sida vil han fortsatt vere totalt omgitt av den digitale verda.

Facebook kjøpte tidleg i 2014 selskapet Oculus som står bak ein type VR-brille.

Sjølve VR-teknologien er ikkje eit nyhende. Den har dukka opp med ujamne mellomrom dei siste tiåra utan at teknologien har tatt av. Mange trur no at dette er i ferd med å endre seg. VR-brillene er blitt mindre, og meir brukarvennelege. Mange aktørar ser på dette som framtida, og spår ein revolusjon innan spelebransjen.

Eit opplagt bruksområde for slike briller er spel, både med og utan pengar. Teknologien kan hjelpe brukaren til å utvikle sin eigen avatar som kan oppsøke eit virtuelt kasino på vegner av brukaren. Ein avatar er i denne samanheng ein tredimensjonal presentasjon av brukaren sjølv i den virtuelle verda. Brukaren er til stades gjennom brillene, og andre som er i det same virtuelle rommet vil sjå avataren hans.

Gjennomgangen av trendane innan ny teknologi syner at pengespelbransjen i åra som kjem vil stå overfor svært mange moglegheiter og sjå eit komplekst bilde av spel og speltilbydarar.

3.2 Elektroniske pengar - virtuell og digital valuta

Bitcoin er den mest kjende digitale valutaen vi har i dag. Digital valuta er uregulert, og kursen blir styrt av tilbod og etterspørsel som vil fungere så lenge det finst nokon som godtek det som et betalingsmiddel.

På nettet finst det i dag mange reine Bitcoin-kasino som berre aksepterer Bitcoin i innsats og premiar. Andre nettkasino aksepterer Bitcoin på linje med andre valutaer. Ein av dei første store utanlandske pengespeltildarane som har opna for innsats i Bitcoin er Vera & John.

Bruken av ulike former for elektroniske pengar eller andre omsettbare verdier veks, og vi ser eit mangfold av betalingsmiddel og betalingsløyningar som vi ikkje kunne sjå føre oss for få år sidan. Dette utfordrar styresmaktene som treng kunnskap om virtuell valuta for å følge utviklinga.

Elektroniske pengar blir gjerne omtalt som e-pengar. Dette er det digitale motstykket til kontantar, og kan nyttast til betaling utan å involvere ein bank i transaksjonen. E-pengar er alltid betalt på førehand. E-pengar liknar virtuell valuta, men skilnaden er viktig. For e-pengar er koplinga mellom elektroniske pengar og verkelege pengar bevart. E-pengar er uttrykt i same eining som dei verkelege pengane, for eksempel amerikanske dollar, britiske pund eller norske kroner.

Den europeiske sentralbanken har klassifisert **virtuelle valutaordningar** i tre typar, der klassifiseringa er konsentrert om flyten mellom virtuell og reell valuta.

- 1. Lukka virtuell valuta** har ingen kontakt med det vi kjenner som verkelege pengar. Du kan opparbeide verdier i form av lukka virtuell valuta inne i den virtuelle verda, og verdiane kan berre brukast der inne. Eksempel på lukka virtuell valuta er valutaen inne i spelet World of Warcraft (World of Warcraft Gold). Merk likevel at det ofte er mogleg å gi vekk lukka virtuell valuta til virtuelle vener. Det er derfor kjent at det finst ein marknad for kjøp og sal av den virtuelle valutaen på utsida av spelet.

2. I virtuell valuta med flyt den eine vegen kan valutaen kjøpast med verkelege pengar, men må brukast inne i den virtuelle verda og kan ikkje vekslast tilbake til verkelege pengar igjen. Eit døme på dette er Fifa Coins. Dette valutasystemet blei tidlegare brukt av Microsoft (Microsoft Points) og Facebook (Facebook Credits), men begge desse aktørane endra betalingssystema sine til verkeleg valuta i 2013. Dette valutasystemet er kritisert for å villeie forbrukaren. Det er krevjande for forbrukaren å halde styr på forbruket sitt, og kor mykje verkelege pengar den virtuelle valutaen svarer til.

3. Virtuell valutaordning med flyt begge vegar kan kjøpast og seljast basert på ein kurs eller marknadspris. Til dømes har nettsamfunnet Second Life sin eigen økonomi, der valutaeneinga heiter «Linden dollars». Bebuarane av nettsamfunnet kan kjøpe og selje Linden dollars seg i mellom, og valutaen kan også vekslast tilbake til vanleg valuta. Det er i dag mogleg å tene gode pengar på økonomiske mogleheiter for innbyggjarar i slike nettsamfunn. Eit anna døme på tovegs virtuell valuta er Bitcoin. Bitcoin er ikkje kopla til ei spesiell virtuell verd, og blir ofte kalla digital valuta for å skilje Bitcoin frå anna virtuell valuta med kopling til ei virtuell verd.

I motsetnad til vanlege valutaer som dollar eller euro, er **Bitcoin** ikkje utstedt eller regulert av ein sentralbank eller styresmakter. Valutaen bygger ikkje på underliggande verdiar som gull, olje, diamanter eller andre råvarer. Ideen er at transaksjonar kan skje anonymt, og utan at styresmaktene kan gripe inn.

Bitcoin kom som eit resultat av skepsisen til vanleg valuta etter den internasjonale finanskrisa som rysta børsane i 2009. Det er uklart kven som eigentleg står bak programvaren til Bitcoin. Eit dataprogram lagar nye Bitcoin gjennom såkalla mining, eller graving, der deltakarne må stille eiga datakraft til disposisjon for å kunne motta Bitcoin i belønning.

Veksling av Bitcoin skjer gjennom egne vekslingstenester, eller hos enkeltpersonar som marknadsfører vekslingstenesta si via ulike nettforum. I Canada finst det minibankar som lar kundar ta ut Bitcoin i canadiske dollar.

Den berømte baren Room 77 i Berlin var tidleg ute med å ta i mot Bitcoin som betaling. Av større og meir internasjonalt kjende selskap som aksepterer Bitcoin er PayPal, Expedia, AirBaltic og ei rekke pengespeloperatørar.

Nordmenn har også synt interesse for Bitcoin. Det norske Mediehuset Tek aksepterer Bitcoin, og den norske vekslaren Justcoin starta opp i 2013.

Fordelane med Bitcoin er at det er likvide midlar. Bitcoin er lett å omsette, har låge transaksjonskostnader og kan brukast til å sende betaling over nettet raskare enn mange andre betalingstenester. Stadig fleire seriøse aktørar og bransjar aksepterer betaling med Bitcoin, sidan dei ikkje treng å betale vekslingsgebyr eller involvere ein bank. Bitcoin viser seg ikkje som spesielt konkurransedyktig i e-handelsmarknaden. Kursen er ustabil, og det er risikabelt å kjøpe Bitcoin. Foreløpig er det relativt få brukarstader. Den juridiske statusen for Bitcoin er uavklart, og nasjonale styresmakter ser risikoen med at utspreiing av Bitcoin kan bidra til å kamouflere skatteunndraging, kvitvasking og anna kriminalitet.

Ei vurdering opp mot definisjonen av pengespel, tilseier at eit Bitcoin-kasino tilbyr pengespel som fell inn under den norske pengespellovgjevinga. Bitcoin er ikkje ein anerkjend valuta på linje med norske kroner eller amerikanske dollar, men sidan Bitcoin kan omsettast i verkelege pengar, er alle vilkåra i definisjonen av pengespel oppfylte. Norske styresmakter vil rett nok ha dei same utfordringane med handheving av det norske regelverket overfor eit Bitcoin-kasino som dei i dag har overfor tradisjonelle, internasjonale pengespeloperatørar.⁶

Hugs! Eit spel er regulert som pengespel når følgjande vilkår er oppfylte: Innsats, heilt eller delvis tilfeldig utfall og premie.

⁶ Kjelder: Analysenytt frå Skatteetaten; Andre Heggstad, Skatt nord. http://www.skatteetaten.no/upload/PDFer/Skatteetatens_analysenytt/Analysenytt_Bitcoin.pdf

⁷ TNS Gallup «Årsrapport Internettbruk 2013»

Digital Mobilapplikasjon

Betalingsformidlingsforbudet

Salskanal Norsk Tipping Yess

Nettbrett Kong Kasino

Spelkort Internett

Mobil Norkespill

Bingoria Nettspel

App Prøvekonsesjon

Norsk Rikstoto

3.3 Norske pengespel blir digitale

På slutten av 1990-talet begynte dei internasjonale nettspela å slå gjennom for fullt. I Noreg hadde vi fortsatt berre gevinstautoma- tar, dei tradisjonelle papirlotteria og pengespela til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

Norske styresmakter innvilga to prøve- konsesjonar i perioden 2001 – 2005 for private aktørar. Den eine prøvekonsesjonen var eit lotteri via mobiltelefon (SMS-jackpot), mens den andre var lotteri over Internett (Tivoli.no). Kulturdepartementet valde ikkje å vidareføre desse konsesjonane. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har fått eksklusiv rett til å formidle sine pengespel via Internett og mobil. Bakgrunnen for dette er nærmare omtalt i Ot.prp. nr. 44 (2002-2003), noko som vart støtta av Stortinget i Innst.O.nr.124 (2002-2003) der det blei uttalt: «Flertallet er enig i at det bør utvises forsiktighet med å åpne for nye former for nasjonale pengespill. Ved nye tildelinger må det etter flertallets oppfatning legges særskilt vekt på at desse ikke bidrar til å skape negative sosiale konsekvenser.» Denne restriktive linja har vore oppretthalden i ettertid.

Norsk Rikstoto har hatt tilbod om mobilspel sidan 2002, mens det hos Norsk Tipping har vore mogleg å levere spel via mobiltelefon sidan 2005. Smarttelefonen Iphone kom i 2007, og det blei meir og meir vanleg å tilby applikasjonar for alle typar spel og pengespel.

Norsk Tipping utvikla sin første applikasjon for smarttelefonar i 2010. Norsk Rikstotos mobilapplikasjon kom først i 2013.

Tal frå TNS Gallup viser at heile 95 % av den norske befolkninga brukte Internett i 2013.

79 %⁷ av nordmenn hadde smarttelefon, mens 52 % hadde tilgang til nettbrett.

4.

Gjeldande regelverk for pengespel i Noreg



Lotteri er definert i lotterilova:

«virksomhet der deltakerne mot innskudd kan erverve gevinst som følge av trekning, gjetting eller annen fremgangsmåte som helt eller delvis gir et tilfeldig utfall»

Innskott er betaling for å få ein sjanse til å vinne ein gevinst.

Gevinst er premie av økonomisk verdi.

Heilt eller delvis tilfeldig utfall betyr at kven som vinn ligg utanfor deltakers kontroll. Det kan skje ved trekking eller på anna måte.

Same definisjon gjeld for spel etter pengespellova og totalisatorlova.

4.1 Kva er lotteri og pengespel?

Sjølv om omgrepet pengespel berre er brukt i lov om pengespel som regulerer Norsk Tippings spel, blir omgrepet i praksis brukt om alle former for lotteri og pengespel. Kjenneteiknet på eit pengespel er at spelaren satsar pengar for å vinne ein premie, innsatsen kan ikkje takast tilbake etter at han er satsa, og utfallet av spelet er heilt eller delvis tilfeldig.

I det å arrangere pengespel ligg fleire aspekt, som å tilby deltaking, registrere spelarar, gjennomføre trekning, utbetale gevinst med vidare.

4.2 Viktige fellesnemnarar i dagens regulering

Pengespel er regulert på nasjonalt nivå. Det følgjer av folkerettens suverenitetsprinsipp at den enkelte stat har eksklusiv jurisdiksjon over sitt eige territorium. På pengespelområdet inneber dette at staten i utgangspunktet står fritt til å bestemme om det skal vere tillate å tilby pengespel i landet, og i så fall kva pengespel det skal vere lov å tilby.

Pengespel er i utgangspunktet forbode i Noreg, men regelverket opnar for å gi avgrensa løyve når målet er å skaffe pengar til gode formål.

Regelverket har som mål å sikre at lotteri, pengespel og totalisatorspel blir tilbodne, marknadsført og formidla på ein forsvarleg

og trygg måte med god offentlig kontroll, og å avgrense uheldig speleåttferd. Dette inneber at spel som blir tilbodne til norske spelarar skal vere ansvarlege, moderate, sikre tilstrekkeleg forbrukarvern, ikkje ha uheldige sosiale konsekvensar og ikkje bidra til kriminell verksemd.

I tillegg skal reguleringa legge til rette for at overskotet frå pengespelverksemd skal gå til samfunnsnyttige og humanitære formål.

Når det gjeld fordeling av pengespelmarknaden er det i forarbeida til gjeldande lotterilov⁸ uttrykt at:

«Hovedfundamentet i den statlige spille- og lotteripolitikken skal fortsatt være de offentlig kontrollerte pengespillene. Regjeringen vil ikke åpne for en liberalisering av spill med penger som medfører en generell alminneliggjøring av alle typer pengespill.»

Med dette utgangspunktet er det bestemt at hovudfundamentet i den norske pengespelmarknaden skal vere einerettsmodellen der Norsk Tipping skal vere tilbydar av dei største pengespela i Noreg, og ikkje kommersielle aktørar til privat profit⁹. Intensjonen med ein slik modell er å sikre statleg kontroll med slovlege norske lotteri og pengespel, samt å hindre sosiale problem og oppretthalde offentlig orden.

Generelt kan ein seie at pengespellovgjevinga fram til den seinare tid berre har opna for å regulere meir tradisjonelle former for pengespel. Her har Norsk Tipping vore tilbydar av dei viktigaste pengespela som har høgast omsetning. Utviklinga internasjonalt viser eit stadig aukande tilbod av pengespel på Internett frå utlandet. Lotteritilsynet har ikkje tilsyn og kontroll med tilbodet frå utlandet. Lotteritilsynet kan til dømes ikkje pålegge ein utanlandsk operatør å utbetale gevinst, eller innføre speleansvariltak. For å kunne møte denne utviklinga har Norsk Tipping fått løyve til å tilby interaktive pengespel på Internett. Norsk Tipping sine nettspel vart lansert 14. januar 2014, noko som har tatt dei lovleg regulerte pengespela i Noreg eitt steg vidare når det gjeld innhald og distribusjon.

Med utgangspunkt i dette kan vi seie at den norske pengespelmarknaden består av pengespel underlagd norsk tilsyn og kontroll og pengespel som blir tilbodne på Internett utan løyve i Noreg.

Utover dette har vi på Internett og i andre elektroniske kanalar eit stadig aukande tilbod av spel som har mykje til felles med pengespel, men som etter gjeldande definisjon av lotteri og pengespel fell utanfor pengespelreguleringa.

4.3 Oversikt over regelverket

Pengespellovgjevinga regulerer kven som kan tilby, marknadsføre og formidle pengespel i Noreg.

Utgangspunktet i norsk lov er at pengespel er forbode. Prinsippet er nedfelt i straffelov¹⁰. Forbodet har vore eit prinsipp i norsk lovgjeving i fleire hundre år.

Styresmaktene har likevel ønskt å opne for pengespel på visse vilkår, og dette er gjort gjennom følgjande lover med forskrifter:

- Lotterilova¹¹.
- Pengespellova¹².
- Totalisatorlova¹³.

Felles for lovene er:

- Formålet med reguleringa.
- Kravet om løyve for å tilby lotteri og pengespel.
- Forbodet mot å marknadsføre og formidle lotteri og pengespel som ikkje har løyve.
- Forbodet mot å formidle betaling av innsats og gevinst i pengespel som ikkje har løyve.

⁸ Ot.prp. nr. 44 (2002-2003)

⁹ Jf. brev 13.05.2013 frå Kulturdepartementet om Postkodelotteriet, Lotteritilsynets referanse; sak 11/02536 dok. 13

¹⁰ § 298

¹¹ lov av 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v.

¹² lov av 28. august 1992 nr. 103 om pengespel m.v.

¹³ lov av 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator

Med dette utgangspunktet legg pengespel-lovgjevinga opp til at alle spel som blir tilbodne mot betaling, med premie og eit tilfeldig utfall som hovudregel må ha løyve. Det er også fleire typar pengespel som ikkje kan få løyve etter dagens regelverk. Lotterilova, pengespellova, og totalisatorlova har nærmare reglar om kva typar spel som kan få løyve, og kva vilkår som gjeld. Til tross for dette blir det tilbode penge-spel utan løyve, særleg på Internett.

4.3.1 Lotterilova

Etter lotterilova og tilhøyrande forskrifter kan samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar få løyve til å tilby tradisjonelle lotteri med bruk av loddsetlar i papir. Desse lotteria kan vere trekte på førehand, og blir da gjerne selde som skrapelodd. Andre papirlotteri blir trekte etter at loddssalsperioden er slutt.

Lotterilova gjeld også for mindre lotteri og basarar, men desse kan på visse vilkår bli arrangert utan løyve. I tillegg opnar lotterilova for å gi enkelte løyve til såkalla nye lotterikonsept, og ei planlagd endring i regelverket kan opne for visse former for pokerspel frå 2015. Gjeldande lotterilov opnar ikkje for å gi løyve til interaktive spel. Interaktivitet betyr at spelaren på ein eller annan måte samhandlar med spelet. Spelaren gjer noko, og spelet responderer, for eksempel ved spel på nettbaserte speleautomatar der ein både kan kjøpe spel, delta i spelet og få ein eventuell premie overført via nettet.

4.3.2 Pengespellova

Etter pengespellova har det statseigde selskapet Norsk Tipping AS einerett til å tilby talspel, sportsveddemål, skrapelodd og spel på automatar. Norsk Tipping har også einerett til å distribuere sine spel elektronisk på Internett og tilby interaktive nettspel i Noreg. Spela er nærmare regulert i instruks, spelereglar og retningslinjer fastsett av Kulturdepartementet.

Pengespellova regulerer dei pengespela som det statseigde selskapet Norsk Tipping har einerett til å tilby i Noreg i dag. Etter pengespellova med tilhøyrande spelereglar kan pengespel berre arrangerast etter løyve og til inntekt for idrettsformål, kulturformål og samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar. Løyve til det enkelte spel blir gitt av Kulturdepartementet etter uttale frå Lotteritilsynet. For lotteri som blir tilbodne på Norsk Tippings

speleautomatar, Multix-terminalane, blir løyve gitt av Lotteritilsynet.

Pengespela til Norsk Tipping er regulerte gjennom instruksen som Lotteritilsynet har fastsett¹⁴, spelereglar og retningslinjer, og ikkje gjennom forskrifter slik som for pengespela etter lotterilova. Dette med unntak av nokre forskrifter som regulerer fordelinga av overskotet frå speleverksemda til Norsk Tipping.

Nærmare krav til Norsk Tipping sine pengespel går fram av spelereglar fastsett av Kulturdepartementet med heimel i pengespellova¹⁵. Det er for tida fem sett med reglar med inndeling Instaspill, Multix, Belago, Extra og Norsk Tippings andre spel. I tillegg er pengespela til Norsk Tipping underlagt retningslinjer for marknadsføring i regi av Norsk Tipping AS og Norsk Rikstoto¹⁶ og reglar for distribusjon av spel gjennom elektroniske kanalar som er gitt med heimel i pengespellova.

Reguleringa av Norsk Tippings spel gjennom spelereglar og retningslinjer, og ikkje gjennom forskrift, er grunngeve i eit ønske om å sikre direkte og effektiv statleg styring med verksemda.

Norsk Tipping er operatør for Extra-spelet som stiftinga Helse- og Rehabilitering har løyve til å tilby. Nærmare krav til dette spelet går fram av spelereglar som er fastsett av Norsk Tipping og godkjent av Kulturdepartementet.

4.3.3 Totalisatorlova

Etter totalisatorlova har stiftinga Norsk Rikstoto løyve med einerett til å tilby totalisatorspel, som er spel på hest ved galopp og travløp. Dette løyvet omfattar også elektronisk distribusjon av slike spel på Internett. Spela er nærmare regulert i spelereglar fastsett av Landbruks- og matdepartementet etter uttale frå Lotteritilsynet.

Inntektene av spela skal gå til hestesporten, hestehaldet og hesteavl.

Totalisatorspela til Norsk Rikstoto er i hovudsak regulerte gjennom forskrift, konsesjon og spelereglement¹⁷. Norsk Rikstoto er underlagd egne reglar for distribusjon av spel gjennom elektroniske kanalar¹⁸.

4.3.4 Forskrifter for lotteri- og pengespelområdet

Det eksisterer i dag svært mange forskrifter gitt med heimel i dei tre pengespellovene. På oppdrag frå Kulturdepartementet har Lotteritilsynet i 2014 arbeidd med ein revisjon av alle forskriftene på pengespelområdet. Kulturdepartementet orienterte 4. november 2014 på nettsida si om at eit arbeid med revisjon og mogleg samanslåing av forskrifter på pengespelområdet er starta av Lotteritilsynet i samarbeid med Justisdepartementets lovavdeling. Arbeidet er sett i gang for å gjere regelverket enklare og meir tilgjengeleg for frivillige organisasjonar.

4.3.5 Reglar for marknadsføring av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

Når det gjeld marknadsføring er Norsk Tipping og Norsk Rikstoto underlagde marknadsføringslova på same vis som tilbydarar av andre varer og tenester. I tillegg er dei bundne av retningslinjer for marknadsføring av Norsk Tipping AS og Norsk Rikstoto. Retningslinjene presiserer og utdypar reglane i marknadsføringslova, og gir strengare reglar enn marknadsføringslova av omsyn til faren for speleproblem. Lotteritilsynet reviderer operatørane etter retningslinjene, og eventuelle avvik eller merknader blir påpeikt i revisjonsrapportar.

Retningslinjene inneheld blant anna reglar om at det ikkje skal brukast mindreårige i reklame for spel. Operatørane skal informere om kor sannsynleg det er å vinne, og reklamen må ikkje gi inntrykk av at deltaking i spel fremmar ei løysing på finansielle problem.

4.3.6 Kontroll og tilsyn

Lotteritilsynet fører kontroll med alle private og statlege aktørar som tilbyr pengespel med løyve etter lotterilova, pengespellova og totalisatorlova. Lotteritilsynet har fullmakt til administrativ kontroll og oppfølging av speltilboda som blir arrangert, formidla og marknadsført i strid med pengespelregelverket. Lotteritilsynet er underlagt Kulturdepartementet.

¹⁴ Lotteritilsynets instruks for Norsk Tipping, sjå www.lotteritilsynet.no

¹⁵ Pengespellova § 11

¹⁶ Fastsett av Kulturdepartementet og Landbruksdepartementet 19. november 2014

¹⁷ Fastsett av Landbruks- og matdepartementet med heimel i § 3 i forskrift om totalisatorspel av 24. august 2007

¹⁸ Fastsett av Landbruks- og matdepartementet 1.8.2006 med heimel i totalisatorlova

Dette er dei ulike klageinstansane etter pengespellovgjevinga:

- **Lotterinemnda** er oppnemnd av Kulturdepartementet og er klageinstans for Lotteritilsynets vedtak etter lotterilova.
- **Kulturdepartementet** er klageinstans for Lotteritilsynets vedtak etter pengespellova.
- **Landbruks- og matdepartementet** er klageinstans for Lotteritilsynets vedtak etter totalisatorlova.

I tillegg er:

- **Kongen i statsråd** klageinstans for vedtak gjort av departementa.
- **Lotteritilsynet** klageinstans for Norsk Tippings handsaming av klager frå spelarar.

Brot på lotterilova, pengespellova og totalisatorlova kan medføre administrative reaksjonar som vedtak med pålegg om retting eller stans, samt tvangsmulkt og administrativt forelegg til den som ikkje rettar seg etter pålegget. Lotteritilsynet kan gi pålegg til både lovlege og ulovlege aktørar. Brot på lotterilova og pengespellova er også straffbare, men med ulike strafferammer etter dei ulike lovene.

Pengespeltilbydarar er i tillegg underlagt anna generelt lovverk, mellom anna marknadsføringslova og skattelova.

4.4 Tre vilkår for pengespel

Innhaldet i dei tre pengespelvikåra er ikkje nærmare definert i lov eller forskrift, og går i dag fram av lovførarbeid og forvaltningspraksis. Det oppstår til tider spørsmål om eit konsept, ein konkurranse eller ein forretningsidé er eit lotteri. Lotteritilsynet svarer på spørsmål om slikt, og i tvilstilfelle avgjer Kulturdepartementet med bindande verknad, om det er eit lotteri, og i så fall kva slags lotteri det er.

4.4.1 Innskot

Som innskot etter lotterilova reknast det deltakarane må betale for å vere med i spelet eller konkurransen. Hovudregelen er at all betaling utover vanleg pris for vara eller tenesta er å rekne som innsats.

4.4.2 Heilt eller delvis tilfeldig utfall

Det er i praksis lagt til grunn at konkurransar berre vil falle utanfor omgrepet «heilt eller delvis tilfeldig utfall» dersom vinnaren blir kåra utelukkande på grunnlag av kvalifikasjonar eller dugleik. Dette inneber at reine kunnskapskonkurransar og ferdigheitsspel fell utanfor lotteriomgrepet.

Det følgjer også av praksis at konkurransar med spørsmål og svaralternativ alltid vil bere i seg eit element av tilfeldighet ved at deltakarane kan oppnå rett svar med å gjette. Dette gjeld sjølv om sjansane for å vinne ved gjetting er svært liten.

Ferdigheitsspel kan vere utforma på mange ulike måtar. Det kan eksempelvis vere underhaldningsprega spel med krav til reaksjonsevne eller presisjon i utføring. Generelt kan ein seie at konkurransen må yte lik motstand til alle deltakarane. Føresetnadane for deltaking i konkurransen, og dermed sjansen for å vinne, må vere den same for alle deltakarane. Dersom denne føresetnaden ikkje er til stades, vil utfallet av konkurransen heilt eller delvis ligge utanfor den enkelte deltakers kontroll.

Det er i dag lite som skal til før ein konkurranse blir sett på som delvis tilfeldig etter lotterilova ved at utfallet av spelet ligg utanfor spelarens kontroll. Poker er eit eksempel på dette. Eit

anna eksempel er quiz med svaralternativ, uavhengig av vanskegrad.

4.4.3 Gevinst

Ein gevinst eller premie kan vere pengar, gjenstandar eller andre formuesgode som har økonomisk verdi. I utgangspunktet vil alt av verdi kunne bli sett på som ein premie. Det følgjer av praksis at gjenstandar av ubetydeleg verdi fell utanfor. Pengar og andre verdier som kan omsetjast i andre gode vil alltid vere premie. Dette gjeld også e-pengar og digital valuta, for eksempel Bitcoin.

4.5 Forbod mot lotteri og pengespel utan løyve

Forbodet rammar klart norske aktørar som tilbyr lotteri og pengespel på Internett frå ein server lokalisert her i landet. Dette er uavhengig av om verksemda nyttar eit norsk, utanlandsk eller internasjonalt domene. Forbodet er uavhengig av om speltilbodet er tilgjengeleg for personar både i og utanfor Noreg.

Dersom aktøren spesielt innrettar verksemda si mot kundar i Noreg, vil forbodet i tillegg ramme norske og utanlandske aktørar som i det vesentlege har si verksemd utanfor Noreg.

Døme på spel som ikkje blir rekna som pengespel i Noreg:

- Spel utan innsats (t.d. sosiale nettverksspel).
- Spel utan premiar (t.d. sosiale nettverksspel).
- Spel utan delvis tilfeldig utfall (ferdigheitsspel, konkurransar).
- Trekning blant alle som har kjøpt ei vare, der deltakar ikkje betalar meir enn vanleg pris for vara (kjøpsbetinga lotteri).

Døme på ulovlege spel:

- Pyramidespel.
- Alle slags kåringar og konkurransar med innsats og premiar (t.d. sms-konkurransar, beste namneforslag/foto).
- Utanlandske nettspel - alle andre nettspel enn dei som blir tilbodne av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er rekna som ulovlege, for eksempel:
 - Sportsspel og andre veddemål i regi av andre enn Norsk Tipping.
 - Nettkasino i regi av andre enn Norsk Tipping.
 - E-bingo i regi av andre enn Norsk Tipping.
- Nettpoker.
- Ulike auksjonsformer på Internett.

Desse momenta er med i vurderinga av om eit utanlandsk pengespeltilbod er retta mot nordmenn:

- Operatøren tilbyr nordmenn å delta.
- Selskapet bak spelsida er norsk eller har anna tilknytning til Noreg.
- Selskapet har personlege representantar i Noreg.
- Spelsida har norsk språk og norsk kundestøtte.
- Spelsida informerer om korleis spelaren kan omgå forbodet mot at norske bankar formidlar innskot og utbetaling av gevinst (betalingsformidlingsforbodet).
- Spelsida tilbyr spel i norsk valuta.
- Spelsida tilbyr spel på norske fotballkampar eller andre norske spelobjekt.
- Inntektene eller delar av overskotet av spelet går til norske borgarar, selskap eller organisasjonar.
- Når spelselskapet på annan måte aktivt rettar seg mot den norske marknaden f.eks. gjennom marknadsføring i ulike norske kanalar. Det kan også gjelde bruk av norske representantar for selskapet, og bruk av norske personar i marknadsføringa.

For spelaren er det likevel ikkje forbode å spele pengespel på Internett, sjølv om operatøren ikkje har lov til å tilby spelet i Noreg.

4.6 Marknadsføringsforbod og forbod mot formidling av spel

Alle norske regulerte pengespel kan i utgangspunktet marknadsførast i Noreg innanfor dei rammene som marknadsføringslova set. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har særlege reglar for marknadsføring av sine spel i retningslinjer for marknadsføring av statlege pengespel. Nokre av spela til Norsk Tipping har restriksjonar på marknadsføring av omsyn til speleproblem. Pengespel som ikkje har norsk løyve kan ikkje marknadsførast i Noreg.

Etter norsk pengespellovgjeving er det forbode å marknadsføre og formidle pengespel som ikkje har løyve etter lotterilova, pengespellova og totalisatorlova. Med unntak av lovlege spel som har løyve, er det ulovleg å marknadsføre nettspel.

4.6.1 Forbodet mot marknadsføring av pengespel utan løyve

Forbodet mot marknadsføring rammar i utgangspunktet all aktivitet som blir sett i verk for å fremje omsetninga av pengespel utan norsk løyve. Dette omfattar både ytringar og tiltak som siktar å oppmode eller stimulere til kjøp av pengespelselskapets tenester.

Rekkevidda av marknadsføringsforbodet er avgrensa av andre lover og prinsipp. Redaksjonell omtale av lotteri og pengespel er beskytta av Grunnlova § 100 om trykkefridom. Slik medieomtale av lotteri og pengespel i dagsaviser, tidsskrifter, vekeblad, på Internett osv. fell difor utanfor forbodet. Ein aktør kan ikkje gjere gjeldande at noko er redaksjonelt materiale utan at det ligg føre redaksjonell fridom. Det vil seie at omtalen av lotteri og pengespel må vere vurdert og presentert av ein uavhengig redaksjon. Omtalen av spela må verken vere initiert eller finansiert av speloperatør.

Marknadsføringsforbodet vil ramme alle som marknadsfører pengespel utan løyve. Dette vil klart omfatte pengespelselskapet, men forbodet gjeld også andre aktørar som aviser, radio, TV og reklamebyrå dersom dei i si verksemd driv marknadsføring av pengespel som ikkje har løyve.

Når det gjeld rekkevidda av pengespellovgjevinga vil marknadsføringsforbodet ramme all marknadsføring av nettspel som ikkje har løyve i Noreg, når nettspele tar sikte på å ha verknad i Noreg og marknadsføringa er retta mot nordmenn. Dette vil gjelde uavhengig av om dei som står bak tilbodet er norske organisasjonar, norske selskap, norske registrerte utanlandske føretak eller reint utanlandske føretak. Eksempel på dette er annonsar for nettspelaktørar i norske media (norske aviser, norske TV- og radiokanalar, norske nettsider) og banner i det offentlege rom.

I vurderinga av om marknadsføringa av spel på Internett er retta mot nordmenn blir følgjande moment vektlagde:

- Om reklamen er framsett i media som er spesielt retta mot nordmenn.
- Om reklamen er på norsk.
- Om reklamen er retta direkte til nordmenn gjennom norsk postadresse eller e-postadresse.

På tross av marknadsføringsforbodet ser vi likevel dagleg omfattande reklame for utanlandske spelselskap på norske TV-skjermer. Bakgrunnen for at norske styresmakter ikkje får stansa denne marknadsføringa er at reklame på TV er særskilt regulert av EUs AMT-direktiv²⁰, som seier at det er regelverket i avsendarlandet som avgjer kva slags reklame fjernsynskanalen kan kringkaste. Formålet med direktivet er å sikre uendra vidareending av fjernsynssendingar over landegrensene innanfor EU/EØS-området. Dette betyr at reklamesendingar på norske TV-kanalar som sender frå Storbritannia må følgje engelske marknadsføringsreglar. Reklame for pengespel er i større grad tillate der enn i Noreg.

4.6.2 Forbodet mot formidling av pengespel utan løyve

Etter pengespellovgjevinga er det forbode å formidle pengespel som ikkje har løyve. Forbodet mot formidling vil ramme all aktivitet for å distribuere pengespel utan norsk løyve. Dette omfattar bruk av kommisjonærar, agentar, distributørar og andre mellommenn som bringer pengespelet ut til spelarane, under dette **betalingsformidling og affiliatesavtalar**.

Det er utbreidd blant pengespelselskap på Internett å inngå affiliatesavtalar med samarbeidspartnarar. Det er fleire måtar å gjere dette på. Det vanlegaste er at ein som har inngått ein affiliatesavtale med eit pengespelselskap lenker til pengespelselskapets sider frå si nettside. Så snart nokon klikkar på lenkene og spelar hos pengespelselskapet, tener eigaren av nettsida ein viss prosentdel av summen som spel via lenkene generer. I Noreg blir slike affiliatesavtalar rekna som ulovleg formidling, marknadsføring eller medverknad til marknadsføring av pengespel. Forbodet vil først og fremst ramme direkte formidling, men også meir indirekte formidling som betalingsformidling.

4.7 Regulering i Europa

Pengespel blir rekna som økonomisk verksemd etter EU- og EØS-regelverket, og reglane om teneste- og etableringsfridom gjeld for pengespel. EU har ikkje harmonisert lovgjevinga på pengespelområdet. Statane er derfor som eit utgangspunkt frie til å utforme sine regelverk i samsvar med nasjonal politikk.

Pengespel blir regulert svært ulikt i dei forskjellige europeiske landa. I nokre land har styresmaktene valt restriktive lisensordningar, mens andre land er meir liberale når det gjeld kva spel som kan få lisens og kva vilkår som gjeld. Dei fleste land har regulert dei store lotteriane som monopol, der lotteriinntektene går til samfunnsnyttige formål.

4.7.1 Pengespelpolitikken i EU

EU-domstolen har avsagt fleire dommar som gir rettleiing om innhaldet i EU- og EØS-rettslege krav til nasjonal lovgjeving og pengespelpolitikk. EU-kommisjonen og ESA fører løpande kontroll med at statane fyller vilkåra som EU- og EØS-retten set.

I rettspraksis frå EU- og EFTA-domstolane er det stilt opp unntak frå hovudreglane om teneste- og etableringsfridom. Ein stat kan ha restriksjonar på ein marknad så langt dei er:

- Ikkje-diskriminerande.
- Grunngeve i legitime allmenne samfunnsomsyn.
- Proporsjonale, eigna og nødvendige for å oppnå formåla.
- Del av ein samanhengande og konsistent politikk.

Sidan ei monopolordning i eit land er eit spesielt restriktivt tiltak, har EU-domstolen stilt særlege krav til statar med slik regulering. Etter rettspraksis skal statar med monopol:

- Føre streng statlig kontroll med monopoloperatørane.
- Ha høg grad av forbrukarvern.
- Gjere ei detaljert analyse av om den nasjonale politikken er konsistent når det gjeld marknadsføring frå einerettsoperatør og overordna nasjonal politikk på pengespelområdet.

EU-kommisjonen fører tilsyn med at statane fyller desse vilkåra i EU-landa, og ESA har ei tilsvarande rolle i EFTA-landa.

4.7.2 Europeiske modellar

I den politiske debatten blir det gjerne snakka om liberaliserte marknader som eit motstykke til monopoliserte pengespelmarknader. Sanninga er at vi i dei fleste tilfelle snakkar om delvis liberaliserte marknader, og delvis monopoliserte marknader.

Danmark innførte lisenssystem for ei rekke pengespel i 2012. Etter ny lovgjeving kan utanlandske spelselskap få lisens til å tilby pengespel på Internett avgrensa til veddemål (betting), kasinospel og poker. Pengespel på Internett i form av lotteri, bingo, skrapelodd, keno, heste- og hundeløp, er det likevel fortsatt berre monopolselskapet Danske Spil som kan tilby.

Slik som i Noreg har mange andre land eit generelt forbod mot pengespel utan løyve. Det er også klare fellestrekk når det gjeld formåla med restriktiv lovgjeving på pengespel. Dei vanlege formåla er forbrukarvern, førebygge kriminalitet, samt å hindre speleproblem. Det er også vanleg at lovgjevinga skal sikre at overskotet frå pengespel går til samfunnsnyttige formål.

I teorien er det tre modellar for nasjonal regulering av pengespel: **totalt forbod**, **monopol** og **lisenssystem**.

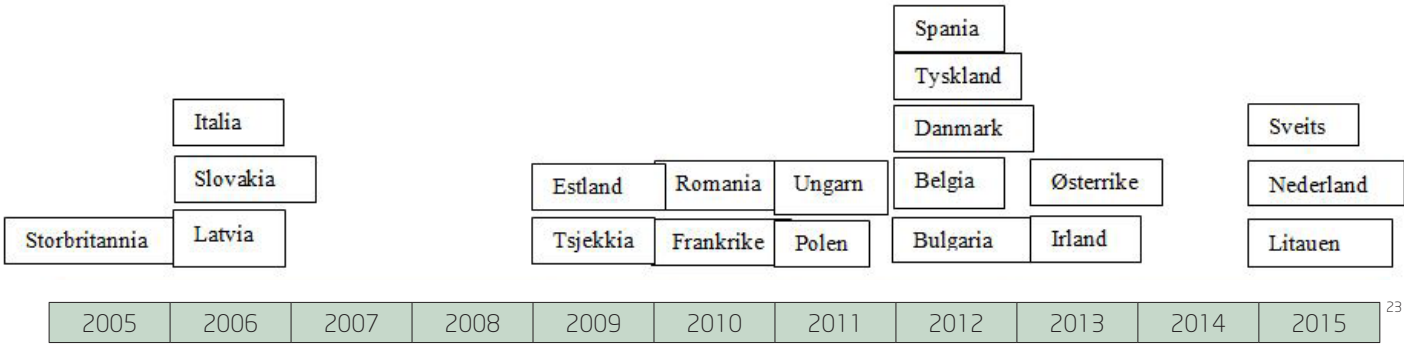
Det er få eller ingen land i Europa (EU/EØS) som har eit totalt forbod mot pengespel der dei ikkje tillet pengespel. Innanfor dei ulike modellane er det stor ulikskap i regelverket i dei europeiske landa.

Eit **monopol** er kjenneteikna med at det berre er ein aktør som har løyve til å tilby pengespel. Det kan være en statseigd aktør som Norsk Tipping eller ein privat aktør med einerett til å tilby pengespel, for eksempel Norsk Rikstoto. Monopolordninga gjeld både pengespel på Internett og landbaserte (fysiske) spel. Eit felles kjenneteikn ved monopolregulering er at styresmaktene har valt eit høgt nivå for vern av befolkninga mot risiko knytt til pengespel.

I løpet av dei siste 10-15 år har stadig fleire europeiske land innført **lisenssystem** i sine pengespelmarknader. I eit lisenssystem gir staten private aktørar løyve til å tilby pengespel gjennom lisens. I nokre land er det opna for at staten kan gi uavgrensa tal lisensar, mens det i andre land er avgrensa kor mange som kan få lisens. Lisensar kan gjelde ulike typar pengespeltilbod som for eksempel fysiske kasino, lotto, bingo, keno, heste- og hundeløp og veddemål.

Bakgrunnen for at stadig fleire land innfører lisenssystem er særleg knytt til den sterke veksten i pengespel som blir tilbodne på nettet, og statens behov for å ha kontroll med dei utanlandske pengespelselskapa og førebygge uheldige konsekvensar av pengespel.

Følgande tidslinje viser når ulike europeiske land innførte lisenssystem for pengespel på Internett²²:



Utviklinga i reguleringa av pengespel sidan 2005 viser at 20 europeiske land har innført eller er i ferd med å innføre lisenssystem i nasjonal lovgjeving. Sjølv om mange land opnar for lisensiering av pengespel på Internett er det stor ulikskap i kva type spel lisensen gjeld og kva vilkår som gjeld.

Storbritannia innførte lisenssystemet i 2005 og har eit liberalt regelverk. Under gjeldande regelverk kan pengespeltildydarar få lisens til alle typar pengespel.

Frankrike opna for pengespel på Internett i 2010 men valde ei restriktiv regulering. Franske styresmakter gir berre lisens til pengespel på hesteveddeløp og til spel på idrettsarrangement, samt nettpoker, ikkje til andre kasinospel på Internett.

I Polen og Belgia er det forbode å spele hos utanlandske pengespeltildydarar som ikkje har lisens i landet. Belgia har innført ei svarteliste over selskap som ikkje har løyve i landet, og privatpersonar som spelar hos dei svartelista nettselskapa risikerer bøter.

Dei fleste land som har liberalisert delar av pengespelmarknaden har likevel halde fast ved å regulere delar av marknaden som eit statleg monopol. Dette gjeld i første rekke dei store nasjonale lotteriar.

4.7.3 Monopola og EU-retten

Noreg, Finland, Sverige, Island og Portugal har i dag monopol på ein del store pengespel. Desse landa er kjende som dei store pengespelmonopola i Europa. Monopolreguleringa er ein svært inngripande restriksjon i marknaden, og det er opp til statane å bevise at vilkåra for den nasjonale monopolregulering er oppfylt.

EU-domstolen og EFTA-domstolen har i fleire saker stadfesta at ein stat kan ha eit pengespelmonopol i samsvar med EU-retten.^{25, 26, 27} EFTA-domstolen avsa to dommar som gjaldt det norske pengespelmonopolet i 2007. Den eine saka gjaldt monopolet på drift av speleautomatar, og domstolen kom til at monopolordninga var i samsvar med EU-retten. Domstolen la til grunn at monopoloperatøren Norsk Tipping, som var underlagd streng, statleg kontroll, betre kunne ta i vare omsynet til å førebyggje speleproblem enn private pengespelselskap. Vidare la domstolen til grunn at norske styresmakter lettare kunne kontrollere ein heileigd statleg operatør enn private selskap²⁸. Den andre saka gjaldt avslaget som Lotteritilsynet ga på søknaden frå pengespelselskapet Ladbrokes som ønskte å tilby pengespel i Noreg. Også i denne saka

kom domstolen til at det norske monopolet var i samsvar med EØS-avtalen²⁹.

EU-kommisjonen avslutta nyleg ei traktatbrotsak mot Finland der monopolet blei vurdert å vere i samsvar med EU-retten. Kommisjonen uttalte at finske styresmakter hadde innført endringar i lovgjevinga med strengare reglar for drift og marknadsføring av pengespel, samt tiltak for å styrke kontrollen med pengespel og handheving av lovverket. I tillegg var det gjort lovendringar som ga ansvarlege styresmakter verkemiddel til å føre effektiv kontroll med monopoloperatørane, og til å handheve pengespelregelverket. Kommisjonen konkluderte med at det nye regelverket var del av ein konsistent og systematisk politikk, og dermed i samsvar med EU-retten³⁰.

EU-kommisjonen har to separate traktatbrotsaker mot Sverige knytt til den svenske pengespelreguleringa. Den første saka starta i 2007 Etter å ha gjenopptatt saka i 2013, konkluderte Kommisjonen med at den svenske modellen ikkje var i samsvar med EU-retten, blant anna fordi Kommisjonen meiner monopolaktørane driv for aggressiv marknadsføring.

Sverige arbeider no med lovendringar som skal sørge for at den svenske pengespelreguleringa kjem over eins med EU-retten. Sverige er ikkje einig i påstanden til Kommisjonen om at monopolaktørane driv aggressiv marknadsføring, og

²² Kjelde: Lotteritilsynet

²³ Lovgjevinga har ikkje trådt i kraft i Bulgaria. Nederland planlegg å innføre ny lovgjeving i 2015. Sveits og Litauen arbeider med ny lovgjeving som kan opne for lisensar for pengespel på Internett.

²⁴ Klikkbart digitalt kart på www.lotteritilsynet.no

²⁵ C-124/97 Laara

²⁶ C-42/07 Laliga

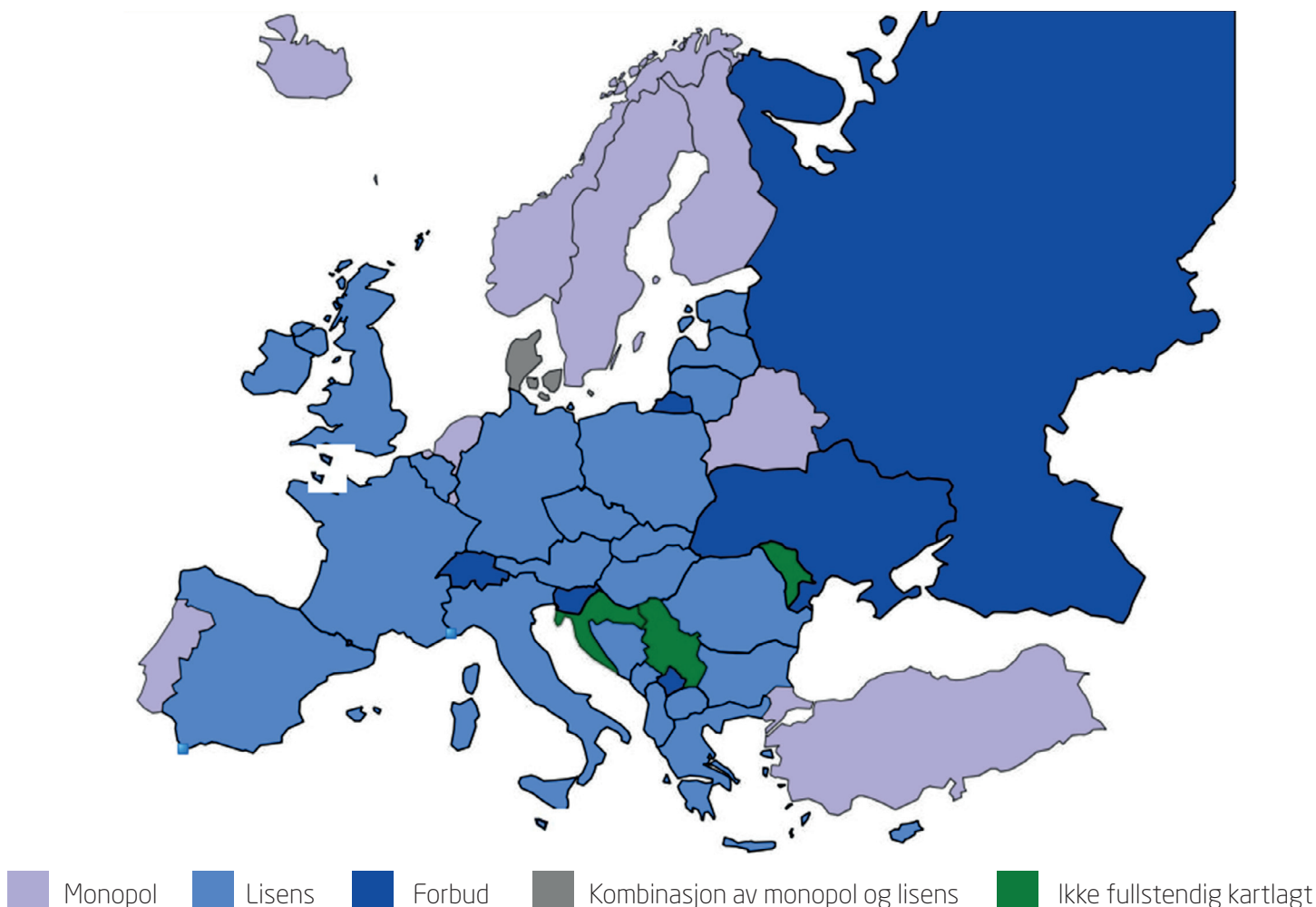
²⁷ C-212/08 Zeturf

²⁸ E-1/06 Spelautomatsaken

²⁹ E-3/06 Ladbrokes

³⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1101_en.htm?locale=en

Vi kan illustrere den regulatoriske situasjonen i Europa med dette kartet²⁴:



har gitt uttrykk for dette. I oktober 2014 brakte Kommisjonen saka inn for EU-domstolen.

ESA har også ei pågåande sak mot Noreg som i første rekke gjeld løyve for private aktørar å arrangere store lotteri i Noreg. ESA meiner at den norske pengespelpolitikken ikkje oppfyller vilkåra for å oppretthalde monopolmodellen. ESA har blant anna påpeikt at Norsk Tipping driv aggressiv marknadsføring som ikkje er konsistent (motseiingsfri) med formålet om å avgrense speleavhengigheit. ESA meiner marknadsføringa går utover det som er nødvendig for å kanalisere spelarar frå ulovlege til lovlege spel, og at Norsk Tippings verksemd er del av ein marknadsføringspolitikk som ikkje er i samsvar med EU-retten. Kulturdepartementet har svart ESA at Noreg er ueinige i dette, og saka er ikkje avslutta.

Sakene som gjeld monopola viser at ei slik ordning kan vere i samsvar med EU/EØS-retten så langt dei generelle og spesielle vilkåra som er utvikla av EU-domstolen er oppfylte, og at den nasjonale politikken er konsistent. Sakene viser også at Kommisjonen og ESA fører løpende

kontroll med at lovgjevinga i dei ulike landa er i samsvar med EU- og EØS-retten.

4.7.4 Overskot til samfunnsnyttige formål

Felles for dei fleste europeiske land er at dei nasjonale styresmaktene avgjer kva formål som skal få pengar frå pengespel og kor stor del av overskotet som skal overførast til formåla. Det er det enkelte land som avgjer om pengespelverksemda skal vere skattlagd eller om overskotet skal gå direkte til formåla.

I dei nordiske landa er det i stor grad statskassen, hestesporten og organisasjonar med eit humanitært eller samfunnsnyttig formål som mottar inntekter frå pengespelverksemd. I dei andre europeiske landa er det større variasjon mellom kva formål som mottar pengane. Ofte er desse formåla utdanning, kultur, kunst og sport.

4.7.5 Kontroll med kvitvasking av pengar

Kvitvasking er ei kjend problemstilling i den norske pengespelmarknaden i dag. Norske pengespelselskap er per i dag ikkje rapporteringspliktige etter kvitvaskingslova som byggjer på kvitvaskingsdirektivet frå EU. I forslag til nytt kvitvaskingsdirektiv frå EU-kommisjonen februar 2014 er det føreslått at verkeområdet blir utvida til også å omfatte tilbydarar av spelverksemd. Dersom forslaget blir vedteke kan dette få betyding for Lotteri-tilsynets kontroll og tilsyn med Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og dei private aktørane som har løyve til å tilby pengespel i Noreg. Registrert spel har bidrege til å førebygge kvitvasking.

Noreg skal følgje tilrådingar frå det mellomstatlege organet FATV (Financial Action Task Force) bl.a. når det gjeld å kjempe mot kvitvasking av pengar. FATV hadde landbesøk i Noreg i april 2014, og hadde da møte med bl.a. Lotteri-tilsynet og Kulturdepartementet. FATF skal utarbeide ein rapport med sine vurderingar om i kva grad Noreg har oppfylt tilrådingane.

5.

Lovlege lotteri og pengespel i 2014



5.1 Lotteri arrangert av private aktørar

Lotteri er alle former for aktivitet der deltakarane mot eit innskot kan vinne ein gevinst som følgje av ei trekning, gjetting eller på andre måtar heilt eller delvis gir eit tilfeldig utfall. Det betyr at spel som til dømes bingo, basar og poker blir rekna som lotteri.

Lotteritilsynet har tilsyn og kontroll med bingo og lotteri som krev løyve etter regelverket. Dette inneber bl.a. kontroll med at fastsette delar av inntektene blir fordelt til humanitære og samfunnsnyttige organisasjonar som er godkjende lotteriverdige organisasjonar av Lotteritilsynet.

5.1.1 Tradisjonelle lotteri med loddsetlar

I 2012 blei det arrangert i overkant av 2470 ulike lotteri med omsetning over 200 000 kroner per år i Noreg. Dei fleste av desse lotteria var lokale og små, men det er dei landsdekkjande lotteria som står for det meste av omsetninga.

Landslotteri blir selde i fire eller fleire politidistrikt. Dei fleste er landsdekkande. Det var i 2012 44 slike lotteri. Landslotteri blir selde på ulike måtar, m.a. gjennom abonnement, telefonsal, direkte post og medlemsal.

Frivillige organisasjonar som har eit humanitært eller samfunnsnyttig formål, og er godkjende som lotteriverdige organisasjonar av Lotteritilsynet, kan få løyve til å arrangere regionale lotteri med omsetning over 200 000 kroner i året. Typiske eksempel på dette er skulekorps, idrettslag med barn og unge, hjelpekorps og ulike interesseorganisasjonar. Det blei arrangert 2430 regionale lotteri i Noreg i 2012.

Eit **meldingslotteri/smålotteri** er eit lotteri med omsetning på inntil 200 000 kroner i året. Lokale frivillige lag samt humanitære og samfunnsnyttige organisasjonar, f.eks. eit lokalt kor, har høve til å ha smålotteri på visse vilkår. Dei må sende ei enkel melding til Lotteritilsynet, men treng ikkje godkjenning som lotteriverdig organisasjon.

Basar er den enklaste forma for lotteri. Basarar skal ikkje meldast til Lotteritilsynet og kan arrangerast av kven som helst.

Arrangementet må gjennomførast i løpet av ein dag, og det er ikkje lov til å selje lodd på førehand. Kvar lodd kan ikkje koste meir enn fem kroner. Samla gevinstverdi for kvar basar må ikkje vere meir enn 40 000 kroner.

Det er ikkje krav til løyve frå Lotteritilsynet for å ha såkalla møtelotteri. Dette er lotteri som blir haldne i møte som ålmenta ikkje har tilgjenge til. Det er dessutan ein føresetnad at lotteriet ikkje er hovudføremål med møtet.

5.1.2 Bingo

Bingo er ein form for lotteri som både kan organiserast som profesjonell entreprenørbingo og som foreiningsbingo. Her blir det tilbode tradisjonell bingo på papirbongar og terminal som hovudspel. Sidespel er databingo, loddspel og Belago. Maksimal årleg omsetning til kvar organisasjon er 700 000 kroner. Ved utgangen av 2012 stod det databingoterminalar i alle bingohallane, og det var utplassert nær 6200 databingoterminalar.

Bingo med entreprenør (entreprenørbingo)

er gjennomført slik at ein profesjonell aktør med autorisasjon frå Lotteritilsynet arrangerer lotteri gjennom bingo på vegner av ein eller fleire frivillige organisasjonar i bingohallar i byar og tettbygde strøk. Entreprenøren er den profesjonelle parten som tar seg av koordinering og innsending av søknader om bingospel frå foreiningane, og som står for rekneskapsrapportering frå bingoen. Kort sagt står entreprenøren for drifta mens lag og foreiningar får ein lovpålagd del av omsetninga. I ein bingohall kan ein spele tradisjonell bingo og sidespel på papir eller som databingo på terminalar. Norsk Tippings Belago-terminalar står oppstilt i bingolokala.

Bingo utan entreprenør (foreiningsbingo)

er gjennomført slik at mottakar av overskotet frå bingo sjølv står for alt det praktiske rundt avviklinga av bingospelet. Slik bingo blir oftast arrangert i forsamlingshus i utkantstrøk ein gong i veka eller sjeldnare, og da med lågare omsetning enn entreprenørbingo. Det er mottakars (foreiningas) ansvar å syte for nødvendig rekneskapsrapportering til Lotteritilsynet etter at runden foreininga har fått løyve til er ferdigspelt.

Radio- og TV-bingo er også foreiningsbingo som kan arrangerast av radio- og TV-stasjonar med konsesjon.

5.1.3 Nye lotterikonsept - Pantelotteriet

Nye lotterikonsept er lotteri som avvik frå reglane elles i regelverket om tradisjonelle lotteri med loddsetlar. Pantelotteriet Panto er einaste lotteriet som har fått løyve etter denne regelen som kom i 2007³¹. Organisasjonen Røde Kors har løyve til Panto, som er drifta av Norsk Pantelotteri AS. Norsk Pantelotteri AS er eigd av Røde Kors og Olav Thon-gruppen. Ein kan delta i lotteriet i daglegvarebutikkar i Noreg med brukte boksar og flasker som innsats i panteautomatar.

5.1.4 Pengespel på skip

Norske skip kan på visse vilkår få løyve til å halde lotteri om bord på skip som går mellom norsk og utanlandsk hamn. Lotteria som blir tilbodne er automatspel og spelebord med bl.a. rulett. Del av overskotet skal gå til norske lag og organisasjonar. Skipa til Color Line er i dag dei einaste med slikt løyve.

5.2 Spel frå Norsk Tipping

Dei statlege pengespeltilboda frå Norsk Tipping omfattar følgjande speletilbod: Sportsspel, talspel, gevinstautomatar, kasinospel og nokre typar lotteri. Pengespellova opnar også for andre pengespel.

5.2.1 Sportsspel

Tipping har eksistert sidan 1948. Tipping går ut på å tippe rett resultat i flest mogleg av dei 12 fotballkampene i gjeldande speleomgang.

³¹ Forskrift til lov om lotterier m.v. § 7 FOR-1995-02-24-185

Odds består av fire ulike speltyper. Spelet går ut på å tippe rett utfall eller resultat på eit spelobjekt, som oftast eit idrettsarrangement.

Det første oddsspelet blei lansert i 1983. Liveoddsen er eit nytt spel som blei lansert i samband med EM i fotball i 2012. Der kan du tippe på ulike hendingar i eit idrettsarrangementet mens det pågår.

5.2.2 Talspel

Lotto har vore eit tilbod frå Norsk Tipping sidan 1986. Talspelet går ut på at spelaren vel dei sju tala han tippar blir vinnartal. Trekninga skjer med ei mekanisk trekningsmaskin der 34 nummererte kuler er plassert. Det blir trekt ut sju hovudtal og tre tilleggstal som alle gir grunnlag for premie i seks ulike premiegrupper.

VikingLotto kan samanliknast med ordinær Lotto, men er eit samarbeid mellom Noreg, Sverige, Finland, Island, Danmark, Estland, Latvia og Litauen. Trekninga er mekanisk og skjer i Noreg hos Norsk Tipping på Hamar. Spelaren skal velje ut seks tal han trur blir trekte ut som vinnartal av i alt 48 tal. Seks vinnartal pluss to tilleggstal blir trekte ut. Førstepremien er felles for dei landa som deltak i Viking Lotto inkludert ein felles lykketalspott. Noreg har i tillegg fem ulike premiegrupper, inkludert ein nasjonal lykketalspott.

Keno blei lansert i 2007. Det er eit talspel der spelaren kan påverke vanskegrad og premiestorleik. Norsk Tipping trekker dagleg ut 20 tal av totalt 70. Spelaren kan sjølv velje kor mange tal (frå to til ti) han vil prøve å tippe på få riktig. I Keno er vinnaroddsen sett på førehand, slik at spelaren alltid veit kor mykje han kan vinne. Spelaren vel også kor mykje kvar rekke skal koste (frå fem til hundre kroner). Prisen per rekke multiplisert med odds for riktige tal spelaren har oppnådd, avgjer kor stor premien blir.

Eurojackpot er eit europeisk talspel som Noreg har deltatt i sidan 2012. Per i dag er det 14 europeiske land som deltar. Trekninga er mekanisk og skjer hos det statlege pengeselskapet Veikkaus i Finland. Spelaren vel fem tal han trur blir trekt som vinnartal av i alt 50 tal. Vidare vel han to tal som han trur er vinnartal av i alt ti tal. Det er totalt tolv internasjonale premiegrupper. Noreg har i tillegg ein nasjonal premiepott som alle norske spelarar i den enkelte spelomgangen deltar i trekninga om. Trekningsresultat og premiar blir presenterte i ei TV-sending same dag som trekninga skjer.

5.2.3 Lotteri

Flax er eit skrapelotteri som består av ulike variantar av skrapelodd.

Når felta på loddet blir skrpa kjem beløp, tal eller symbol til syne. Kva for kombinasjonar som gir gevinst går fram av gevinsttabellen på loddet. Flax på papir er i sal hos kommisjonær, og er det einaste av Norsk Tippings spel der det ikkje er krav om registrert spel. Flax finst i dag også som elektronisk spel som del av Norsk Tippings nye nettsatsing Instaspill.

Joker blei starta i 2000, og er eit nummerspel der spelaren deltar i ei elektronisk trekning med spelkortnummeret sitt. Ein kan i tillegg delta med eit tilfeldig 9-sifra tal som spelsystemet trekk ut. Jokerspelet er knytt til Lotto eller VikingLotto. Det er totalt fem premiegrupper der vinnaren av førstepremien kan delta i ein talleik for å auke premien ytterlegare.

5.2.4 Spel på terminalar

Multix

Det er i 2014 utplassert rett i underkant av 3000 Multixterminalar i den norske marknaden. Terminalane tilbyr fleire ulike type automatspel som erstattar dei gamle privateigde gevinstautomatane som blei fjerna frå marknaden i 2007. All speldistribusjon blir styrt frå ein server sentralt. Spela på Multix har strengare regulering enn dei gamle gevinstautomatane når det gjeld innskot, premiar og hastigheit

Belago

I 2014 er det utplassert om lag 1500 Belago-terminalar hos bingoentreprenørar rundt om i landet. Belago kan samanliknast med Multix og erstattar dei gamle bingoautomatane som tidlegare stod oppstilt i dei private bingohallane. All speldistribusjon blir styrt frå ein sentral server.

5.2.5 Andre spel

Nabolaget. Kulturdepartementet har godkjent spelereglane for Norsk Tippings nye lotteri-konsept Nabolaget. Dette er eit lotteri der lodd-kjøparen deltar i trekninga av premiar basert på postadressa si. Nabolaget har ikkje starta opp på grunn av den pågåande ESA-saka.

Extra er eit bingoliknande spel som Norsk Tipping administrerer for ExtraStiftelsen Helse- og Rehabilitering. Salet går gjennom Norsk Tippings distribusjonsnett, og trekninga kan følgjast i ei TV-sending ein gong i veka. Overskotet av spelet blir etter søknad fordelt av stiftelsen.

5.2.6 Interaktive pengespel

Instaspill

Norsk Tipping lanserte sitt nettspeltilbod Instaspill 15. januar 2014. Instaspill har produktkategoriane Kong Kasino, Flax, Yezz og Bingoria. Kategoriane inneheld blant anna kasinospel i form av poker, rulett, automatar, elektroniske skrapelodd og bingo.

I dei fleste produkta spelar ein aleine mot server. I bingospela spelar ein saman med andre om ein felles premiepott der storleiken avheng av omsetninga. Alt spel skjer registrert via nett, tablet eller mobilløysing. Spela har omfattande krav til verktøy for ansvarleg spel. Alle spelarar må sette sine eigne grenser for penge- og tidsbruk i spela. I tillegg er innskot, gevinstar og hastigheit regulert for å unngå at spela skal vere for aggressive. Spelaren spelar direkte mot ein sentralt styrt server, og selskapet skal overvake all spelåtferd for å kunne førebygge og oppdage uønskt spelåtferd.

5.3 Spel på hest frå Norsk Rikstoto

Norsk Rikstoto har einerett på å tilby hestespel i Noreg. Hestespel er veddemål der spelaren satsar pengar på vinnaren av hesteløp. Dersom spelaren satsar pengar på ein hest i kvar avdeling har han spelt ei rekke. Talet på rekke han har spelt blir det tal som kjem fram ved å multiplisere talet på hestar han har satsa på i kvar avdeling med kvarandre.

Rikstoto tilbyr 12 ulike spel:

- **Vinner:** Spelaren satsar pengar på at ein bestemt hest vinn i eitt løp.
- **Plass:** Spelaren satsar pengar på at ein bestemt hest plasserer seg blant dei tre første i eitt løp.
- **Tvilling:** Spelaren må satse rett på kva for to hestar som kjem først i mål. Det er ikkje viktig kven av dei som kjem først.
- **Duo:** Spelaren satsar pengar på dei to første plasserte hestane i rett rekkefølgje i eitt løp.
- **Trippel:** Spelaren satsar pengar på dei tre første plasserte hestane i rett rekkefølgje i eitt løp.
- **Dagens Dobbel:** Spelaren satsar pengar på kva for hest som vinn i to løp.
- **V4:** Spelaren må satse på rett hest i fire påfølgjande løp.
- **V5:** Spelaren satsar pengar på kva for hest som vinn i fem løp.
- **V64:** Spelaren satsar pengar på kva for hest som vinn i seks løp. Her kan ein få premie for 4, 5 og 6 rette.
- **V65:** Spelaren satsar pengar på kva for hest som vinn i seks løp. Her kan ein få premie for 5 og 6 rette.
- **V75:** Spelaren kan satse pengar på kva for hest som vinn i sju løp. Dette spelet er Norsk Rikstoto sitt hovudprodukt. Her kan ein få premie for 5, 6 og 7 rette.
- **V76:** Spelaren kan satse pengar på kva for hest som vinn i sju løp. Her kan ein få premie for 6 og 7 rette.

6.

Utfordringer som følge av konkurransen frå utlandet



Utanlandske nettspel utan norsk løyve er ein stor konkurrent for dei norske pengespela, både når det gjeld tilbodet av spel og marknadsføringa av desse (6.1 - 6.3). Norske trykte magasin og aviser er så godt som fri for direkte reklame for utanlandske pengespelselskap, men norske styresmakter har ei stor utfordring når det gjeld pengespelreklamen på norske TV-kanalar som sender frå utlandet. Marknadsføring på sosiale media og i samband med strømmetenester er ein ny marknadsføringsarena.

Ei anna og relativt ny form for marknadsføring av pengespel er reklame i applikasjonar til såkalla smarte produkt, vanlegvis smarttelefonar (6.4). EU-retten slår fast at eit pengespel-monopol kan marknadsføre seg så langt det er nødvendig for å kanalisere spelarane over til dei nasjonale monopolspela. Marknadsføring ut over det som er nødvendig for å kanalisere er ikkje tillate. Det er inga enkel øving for pengespeloperatørane å balansere mengda marknadsføring opp mot så udefinerte måleparameter (6.5). Vidare ser utvalet ei stor utfordring rundt manglande moglegheit for å handheve norsk lov, når aktørane som bryt reglane ikkje oppheld seg i Noreg (6.6).

Norske pengespelaktørar forhold seg til to departement, eitt tilsyn og tre klageinstansar.

6.1 Pengespel på nett utan norsk løyve er ulovlege

I dag reknar Lotteritilsynet med at nordmenn årleg satsar mellom 11 og 15 milliardar kroner hos utanlandske nettspeltildarar. Etter frådrag for premiar har nordmenn lagt igjen i underkant av 1 milliard kroner i utlandet. Utanlandske nettspelaktørar har ikkje løyve til å tilby sine spel i Noreg, og desse pengane blir gjerne omtalt som pengespellekkasje til utlandet.

Lotteritilsynet har per i dag ikkje ei uttømmende oversikt over alle utanlandske pengespelselskap som tilbyr spel til nordmenn.

Denne marknaden har eit stort spenn frå store internasjonale konsern til små nettsider som tilbyr spel. Mange nettspelselskap rettar seg til fleire land. Nokre spelselskap rettar seg berre til nordmenn med norsk språk, mens andre har fleire språkalternativ og ein klar norsk profil. Av selskapa som rettar seg særleg mot nordmenn har nokre kontor i Noreg eller norske representantar for selskapet. I tillegg har fleire tilsett norske personar i rolla som ambassadørar for selskapa, og desse deltar gjerne i reklame for spelselskapa. Nokre av desse selskapa hevdar også at dei gir pengar til frivillige organisasjonar i Noreg.

Svært mange av dei europeiske pengespelselskapa har lisens på Malta. Andre land som gir lisensar til pengespelselskap er Storbritannia, Gibraltar og Curacao.

Desse pengespelselskapa er ulike på mange måtar, særleg med omsyn til speleproblem og kva rettar spelaren har. Det varierer også i kva grad informasjon om spelselskapet er offentleg tilgjengeleg, og om det er lett for spelarar og styresmakter å kontakte selskapet.

Lotteritilsynet opplever at nordmenn som har spelt hos utanlandske nettspelselskap kontaktar Lotteritilsynet for å få hjelp når dei av ulike grunnar er misfornøgde med kundeoppfølginga fordi dei trur Lotteritilsynet har ansvar for kontroll av verksemda til desse selskapa. Lotteritilsynets mynde er avgrensa til tilsyn og kontroll med dei pengespelselskapa som har løyve i Noreg. Dei andre pengespelselskapa har ikkje løyve i Noreg, og har heller ikkje lov å rette verksemda si til nordmenn. Lotteritilsynet fører ikkje tilsyn med selskapa og kan heller ikkje hjelpe dei utover å opplyse om betalingsformidlingsforbodet som gjer det ulovleg for bankar å overføre pengar til og frå norske spelarar til desse spelselskapa. Dei som tar kontakt blir råda til å prøve å ta kontakt med selskapet eller styresmaktene der selskapet har lisens.

6.2 Marknadsføring av utanlandske nettspel på norske TV-kanalar

I tillegg til at det er forbode å arrangere pengespel utan løyve, er det også forbode å formidle og marknadsføre slike pengespel. I Noreg finn du ikkje ulovleg marknadsføring i norske trykte medium, eller i radio og TV-kanalar som er basert innanlands. Internett kan vere ei utfordring, men Lotteritilsynet har god kontroll når det gjeld norske aktørar på nettet. Eitt av dei største problema for den lovlege norske marknaden er marknadsføringa i norske TV-kanalar som sender frå Storbritannia og er beskytta av EU-rettens AMT-direktiv.

Forbodet mot marknadsføring og formidling i pengespellovgjevinga gjeld i alle medium, også for TV-sendingar frå utlandet. Det er lett å oppfatte dette som lovleg reklame. Personar som kjenner til at slik marknadsføring av ulovlege pengespelaktørar er ulovleg, stiller spørsmål om kvifor slik reklame kan sendast på TV. Dei stiller også spørsmål ved kva norske styresmakter kan gjere for å stanse denne ulovlege marknadsføringa.

Det er oppsiktsvekkande at utanlandske pengespeltildarar hadde 91,1 %³² av visningane av reklame for pengespel på norske TV-skjermar i 2013.

Det er ein tankevekkjar at Lotteritilsynets undersøking syner at meir enn 60 % av spurde nordmenn er usikre på om desse nettspelselskapa har lov til å tilby pengespel til nordmenn.

³² Medietilsynet, undersøking frå Nielsen Media Research

Omfanget av pengespelreklame sendt av fjernsynskanalar som er tilgjengeleg for norske sjåarar blei nyleg kartlagt i ei undersøking gjort av Medietilsynet³³. Undersøkinga omfatta norske fjernsynskanalar³⁴ og utanlandske kanalar som er retta mot Noreg. Det var berre tradisjonelt fjernsyn som blei kartlagt, avgrensa mot blant anna nett-TV og IPTV, samt bestillingstenester og andre kringkastingstenester.

Undersøkinga blei gjort for eit år i perioden 1. oktober 2013 til 30. september 2014. Den omfatta både reklameinnslag og sponsorplakatar.

Det blei i denne perioden brukt til saman 12 milliardar kroner på fjernsynsreklame på norske og utanlandske fjernsynskanalar. Av dette blei over 610 millionar kroner brukt til å reklamere for norske og utanlandske pengespelselskap, og dette utgjer nærmare 5 % av alle pengane som blir brukt på TV-reklame her i landet.

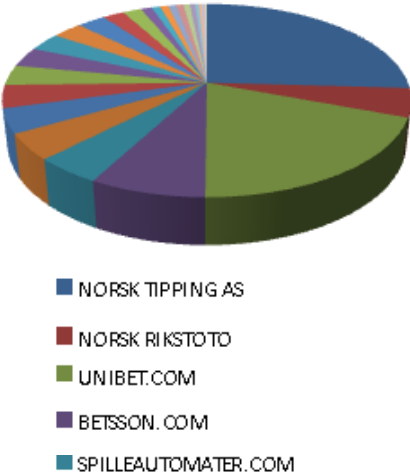
Utanlandske spelselskap brukte i alt 423 millionar kroner på reklame som er ulovleg etter norsk rett, og stod med det for nesten 70 % av all pengespelreklame retta mot norske sjåarar. Vidare viste utanlandske spelselskap i alt 361 250 reklamar, som tilsvarer over 90 % av den totale mengda på pengespelreklamar i denne perioden.

Fordelinga av pengespelreklame mellom Norsk Tipping og Norsk Rikstoto og utanlandske spelselskap er slik:

	Sum reklamekroner	%	Sum visningstid i sekund	%	Sum tal visningar	%
Norsk Tipping og Norsk Rikstoto	187 675 745	30,7 %	1 002 278	15 %	35 357	8,9 %
Utanlandske spelselskap	423 142 533	69,3 %	5 672 568	85 %	361 250	91,1 %
Totalt	610 818 278	100 %	6 674 846	100 %	396 607	100 %

TV 3 er den kanalen der det blei brukt flest reklamekroner for pengespel. Dei fekk i alt 103 millionar kroner, der utanlandske spelselskap stod for over 98 millionar kroner. Til samanlikning brukte Norsk Tipping og Norsk Rikstoto nærmare 90 millionar kroner på pengespelreklame på TV2.

Den aktøren som brukar mest på pengespelreklame er Norsk Tipping med over 158 millionar kroner. Etter dette følger Unibet, som brukar over 118 millionar kroner. Aktørane som brukar mest på pengespelreklame er:

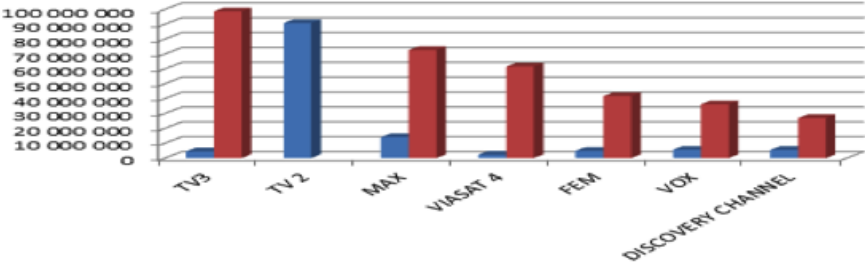


Norsk Tipping og Norsk Rikstoto brukte i alt 44,5 millionar kroner på utanlandske kanalar og 143 millionar kroner på dei norske kanalane, dette utgjer over 187 millionar kroner på pengespelreklame i denne perioden.

Undersøkingane viser i tillegg at dei utanlandske TV-kanalane som sender frå Storbritannia sender reklame for pengespel i strid med dei britiske reglane om at det ikkje er lov å sende reklame for pengespel mellom kl. 05.30 og 21.00 med mindre det er i samband med eit TV-overført sportsarrangement.

Tilnærma alle selskapa som bruker reklamepengar på den norske marknaden har ein nordisk profil eller norske språkinnstillingar, og dei største har norsk support eller kontaktpersoner i Norge.

Kolonnene viser dei kanalane der det blei brukt flest reklamekroner. Raudt markerer reklamekroner frå utanlandske spelselskap, mens blått er frå Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.



³³ Medietilsynet og Nielsen Media Research. Undersøkinga er basert på ein såkalla «as-run» logg, som inneber at kringkastarane dagleg leverer ein sendelogg til Nielsen som så kvalitetssikrar data og setter det inn i en database. Alle sendte reklameinnslag og sponsorplakatar er med i denne loggen. Annonseringa er prisa etter den gjeldande brutto prislista basert på GRP (Gross Rating Point) frå dei enkelte kanalane.

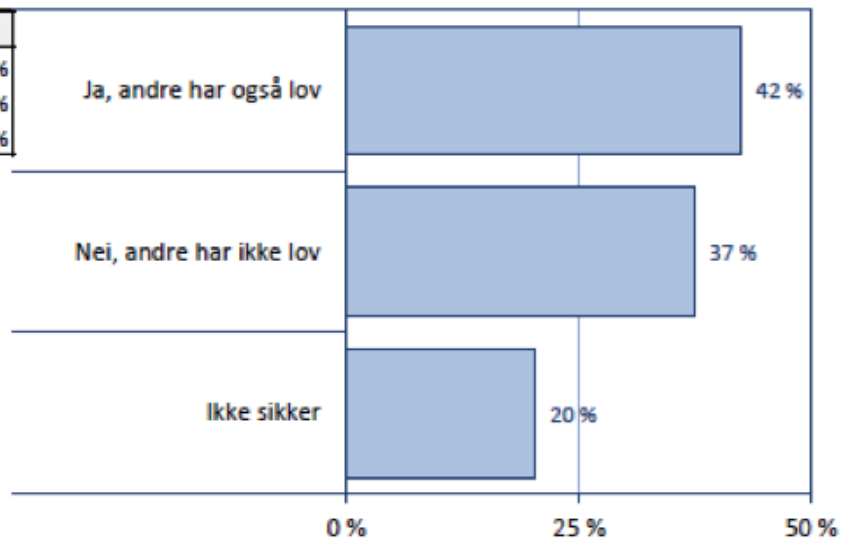
³⁴ TVNorge, TV 2, TV 2 Bliss, TV 2 Sport, TV 2 Nyhetskanalen og TV 2 Zebra.

³⁵ TV 3, Max, Viasat 4, FEM, VOX, Discovery Channel, TLC, National, MTV, Canal 9 (lagt ned 1. juni 2014), BBC Entertainment, National Geographic Channel, FOX og TV 6.

Spørsmål 15: I tillegg til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er det andre tilbydere av pengespill som tilbyr pengespill på Internett til nordmenn. Bl.a. sendes det mye reklame om disse på ulike TV-kanaler. Tror du at andre spillsselskap enn Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har lov til å tilby pengespill på Internett i Norge, eller tror du de ikke har lov?

Total fordeling

	Frekvens	Prosent
Ja, andre har også lov	424	42 %
Nei, andre har ikke lov	374	37 %
Ikke sikker	202	20 %
Total	1000	



I juni 2014 vart eit tilfeldig utval på 1 000 nordmenn (15 år og eldre) spurde³⁶ om dei trudde at andre speleselskap enn Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har lov til å tilby pengespel på Internett i Noreg. Undersøkinga viste at 42 prosent trudde at andre spelselskap også har lov å tilby pengespel på Internett i Noreg. 37 prosent trudde at andre ikkje har lov og 20 prosent var usikre. Fleire menn enn kvinner trudde at andre selskap enn Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har lov å tilby pengespel på Internett i Noreg (51 % mot 34 %).

Bakgrunnen for denne situasjonen finn vi i det såkalla AMT-direktivet³⁷ og det faktum at ei rekke TV-kanalar har etablert seg i Storbritannia og sender pengespelreklame som er retta mot Noreg. Det som kjem på spissen er at utanlandske spelselskap meiner at dei kan tilby spel retta mot nordmenn utan at dette er i strid med norsk regelverk så lenge dei har selskapet sitt registrert utanfor Noreg og serverane utanfor Noreg. Vi ser eit behov for å presisere regelverket på dette området. Praksis frå EU-retten³⁸ slår fast at sjølv om eit spelselskap har lisens i eitt EU-land, så inneber ikkje

dette at selskapet også kan tilby spela sine i andre EU-land. Det er uklart i kva grad norske styresmaktar kan handheve regelverket overfor selskap som er registrert i utlandet. Fordi det er uklart om dei norske reglane kan handhevast i utlandet, meiner fleire utanlandske spelselskap at regelverket ikkje gjeld for dei. Spelselskapa let til å vere av den oppfatning at det må vere eit regelverk i mottakarlandet som stoppar dei frå å tilby pengespel på internett, og at det generelle regelverket for pengespel i Noreg ikkje omfattar spel på Internett. Argumentasjon som går i denne retninga er mellom anna brukt seinast i saka om EuroLotto (Cherryföretagen AB)³⁹. Tilsynets vurderingar og konklusjonar i EuroLotto-saka, om stans av nettspel retta mot nordmenn, er stadfesta av ikkje mindre enn tre uavhengige klageinstansar.

Lotteritilsynet har i 2014 arbeidd med å få fjerna pengespelreklame for utanlandske spelselskap frå sosiale medium, pressemeldingstenester, kasinoportalar og bloggar. Hausten 2014 er dei norske Facebook og YouTube-sidene så godt som fri for ulovleg marknadsføring frå spelselskap utan norsk løyve.

I oktober 2014 sendte Lotteritilsynet ut brev⁴⁰ til dei tju pengespelselskapa som marknadsfører seg mest i den norske marknaden. Likelydande brev gjekk og til profilerte personar (kjendisar) som har stått fram i media som frontfigurar og «ambassadørar» for selskapa. Bakgrunnen for at Lotteritilsynet sendte breva er ein auka pågang og marknadsføring frå desse selskapa. Nokre av selskapa har også offentleg gitt uttrykk for at dei driv i samsvar med norsk lov. Lotteritilsynet har gjort undersøkingar som syner at mange nordmenn ikkje veit at desse selskapa tilbyr sine spel utan løyve i Noreg. Det er derfor ekstra viktig å få fram at desse selskapa ikkje har lov å tilby pengespel til nordmenn.

I brevet blir spelselskapa bedne om å tilpasse sin aktivitet til regelverket som gjeld for pengespel og marknadsføring i Noreg. Det same gjeld for kjendisar og ambassadørar for pengespelselskapa.

³⁶ Spørjundersøking gjort av Sentio Research AS på oppdrag frå Lotteritilsynet

³⁷ Direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester mv.

³⁸ Bl.a. LaLiga C-42/07-8.september 2009 og Sporting Exchange C-203/08-3. juni 2010

³⁹ Lotteritilsynets referanse klagesak 11/01362

⁴⁰ Lotteritilsynets saksreferanse 14/05930

6.2.1 AMT-direktivet og kringkastingslova

AMT-direktivet reviderer det tidlegare TV-direktivet frå 1989, og inneheld i tillegg nye reglar som kom i 2007⁴⁴. Desse har blitt kodifisert til eitt direktiv 10. mars 2010⁴⁵.

Direktivet blei gjennomført i norsk rett med verknad frå 1. januar 2013. Dei fleste endringane blei gjennomført i kringkastingslova og kringkastingsforskrifta. Lova endra samtidig endra namn til «lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester.»

Hovudformålet til direktivet er å sikre fri vidareformidling av TV-sendingar og audiovisuelle bestillingstjenester over landegrensene i EU/EØS-området. AMT-direktivet vidarefører det såkalla sendarlandsprinsippet frå TV-direktivet. Prinsippet⁴⁶ inneber i korte trekk at ein tenestetilbydar (TV-selskap) berre skal vere underlagd reglane i det landet verksemda er etablert.

AMT-direktivet er eit minimumsdirektiv. Det vil seie at medlemslanda kan ha strengare eller meir detaljerte reglar enn det som gjeld etter direktivet så langt dette er i samsvar med resten av EØS-retten. Vidare har direktivet eigne prosedyrar for korleis statane skal gå fram om dei ønsker å legge ned forbod mot TV-sendingar som er i strid med nasjonal rett. I norsk rett er direktivet gjennomført i blant anna kringkastingslova og kringkastingsforskrifta.

Det følger av kringkastingslova⁴⁷ at Medietilsynet i forskrift eller ved enkeltvedtak kan forby vidaresending av fjernsynskanalar som oppfyller bestemte vilkår. Reglane for prosedyrane i samband med nedlegging av forbod er tatt inn i kringkastingsforskrifta⁴⁸. Ved «overtredelser av norsk lov» kan norske styresmakter forby vidaresending av fjernsynskanalar⁴⁹ dersom TV-kanalen er etablert i eit anna EØS-land for å omgå reglar som elles ville gjelde om fjernsynsselskapet hadde vore etablert i Noreg.

6.2.2 Norske TV-selskap etablert i utlandet

Ei rekke TV-kanalar med sendingar som er retta mot nordmenn er etablert i Storbritannia. TV3, Viasat 4, og dei TVNorge-eigde kanalane FEM, MAX, VOX, TLC og Discovery Channel sender alle frå Storbritannia. Selskapa bak TV-kanalane er

ansvarleg for det meste av pengespelreklamen som blir sendt på norske TV-skjermar.

Sidan selskapa som eig kanalane sender frå Storbritannia, gjeld det britiske Ofcom-regelverket for deira TV-sendingar. I Storbritannia er det ikkje forbode med pengespelreklame på TV, og så lenge marknadsføringa blir sendt frå Storbritannia har norske styresmakter avgrensa mynde til å pålegge selskapa å stanse reklamen sjølv om reklamen er i strid med det norske marknadsføringsforbode mot pengespel utan løyve i Noreg.

6.2.3 Politiske forsøk på å stoppe reklamen

Norske styresmakter meiner at det norske forbode mot reklame i alkohol- og pengespellovgevinga kan oppretthaldast trass endringane som innebar at forbode vart fjerna i direktivet. Styresmaktene har gjort fleire forsøk på å stanse TV-reklamen frå utlandet:

- I samband med EUs arbeid med endringsdirektivet i 2007, ga EFTA-landa ei felles uttale om at EU måtte vidareføre unntaka for reklame for alkohol og pengespel. EU valde likevel å ta unntaka ut av direktivet.
- Etter undersøkingar utført av Medietilsynet og Lotteritilsynet tok kulturminister Trond Giske i 2009 initiativ overfor britiske styresmakter for å stanse pengespelreklamen frå Storbritannia. Initiativet førte ikkje fram.
- I 2013 tok tidlegare statssekretær Mina Gerhardsen nytt initiativ overfor britiske styresmakter i eit forsøk på å få styresmaktene til å bruke britiske reglar også på TV-reklamen som blir sendt frå Storbritannia mot Noreg. Dei britiske reglane legg blant anna til grunn eit «vasskiljeprinsipp» i regelverket sitt, som betyr at det av omsyn til barn og unge ikkje skal sendast reklame for pengespel før klokka 21. Gerhardsen ønskte at britiske styresmakter la regelverket til grunn for pengespelreklame som var retta mot Noreg. Etter det utvalet kjenner til (per november 2014) har styresmaktene i Storbritannia enno ikkje svart på spørsmåla frå statssekretæren.

Medietilsynet har så langt ikkje forsøkt å nytte løysingsprosedyrane som følgjer av AMT-direktivet.

6.2.4 Løysingsprosedyrar i AMT-direktivet

Ettersom direktivet er eit minimumsdirektiv, kan ein mottakarstat som Noreg ha strengare reglar for marknadsføring enn det som er tilfelle i sendarlandet. Dermed kan det oppstå situasjonar der TV-sendingar frå andre land har innhald som bryt med lovgjevinga til mottakarlandet. I AMT-direktivet er det tatt høgde for at det er ulikskap mellom nasjonale regelverk. Det er derfor lagt opp til at ein stat kan legge ned forbod mot TV-sendingar frå ein annan stat, men da må mottakarstaten ha følgd prosedyrane i direktivet.

Før ein stat kan legge ned eit forbod må mottakarstaten følge denne framgangsmåten som er sett saman av ein **konsultasjonsprosedyre** og ein **omgåingsprosedyre**.

Før ein stat kan legge ned eit forbod mot vidaresending skal partane først forsøke å komme til ei minneleg løysing gjennom **konsultasjonsprosedyre**. Prosedyren går fram av AMT-direktivet⁵⁰. Ein stat (mottakarlandet) som har valt strengare regelverk for TV-innhald, med grunngeving i allmenne samfunnsmessige omsyn, og ser at ein annan stat (sendarlandet) tillèt TV-sendingar i strid med regelverket til mottakarlandet, kan kontakte sendarlandet for å finne ei løysing. Det er en rett for alle EØS-statar å nytte konsultasjonsprosedyren, og ei plikt for sendarlandet å delta i konsultasjonar.

Når mottakarlandet har tatt kontakt, skal sendarlandet be TV-selskapet om å følge regelverket til mottakarlandet. Innan to månader skal styresmaktene i sendarlandet svare mottakarlandet med informasjon om resultatet av oppmodinga til TV-selskapet om å følge nasjonalt regelverk. Både mottakarlandet og sendarlandet kan bringe saka inn for ein kontaktkomite for gjennomgang av saka. Komitéen er oppretta i samband med direktivet, og leia av EU-kommisjonen og sett saman av representantar frå medlemslanda. Komitéen skal sikre gjennomføringa av direktivet, og vere eit forum for dei involverte landa.

Dersom landa ikkje blir samde gjennom konsultasjonar, må statane følge omgåingsprosedyren før mottakarlandet legg ned forbod mot vidaresending eller andre restriksjonar på TV-sendingane frå utlandet.

⁴⁴ Endringsdirektiv 2007/65/EF

⁴⁵ Directive 2010/13/EU

⁴⁶ artikkel 2

⁴⁷ kringkastingslova § 4-5

⁴⁸ kringkastingsforskrifta § 4-5 og 4-6

⁴⁹ kringkastingslova § 4-5 første ledd bokstav a

⁵⁰ AMT-direktivet artikkel 4 nr. 2

Når det gjeld situasjonar der TV-kanalar har etablert seg i ein annan stat for å omgå mot-takarlandets rett, er **omgåingsprosedyrane** nærmare omtalt i kringkastingsforskrifta⁵¹. Det er ei rekke vilkår som må vere oppfylte før mot-takarlandet kan legge ned forbod. Stortinget har sett følgjande vilkår i lovproposisjonen⁵²:

- Det må vere gjennomført konsultasjons-prosedyre som ikkje har gitt tilfredsstillande resultat.
- Det må ligge føre eit omgåingstilfelle.
- Tiltaka må vere ikkje-diskriminerande, proporsjonale, nødvendige og grunna i allmenne omsyn.
- ESA og sendarlandet er blitt varsla om tiltaka og grunngjevinga.
- ESA har godkjent at tiltaka er i samsvar med fellesskapsretten.

I dei tilfella Noreg som mottakarland meiner at ein annan stat bryt norsk rett, følger det av direktivet at Noreg kan legge ned forbod mot vidaresending. Noreg må først gjennomføre ein konsultasjonsprosedyre, men om dette ikkje fører fram kan mottakarlandet gå vidare med ein omgåingsprosedyre.

Eit vedtak om forbod mot å sende ulovleg pengespelreklame i norske TV-kanalar som sender frå Storbritannia vil vere grunna i allmenne omsyn (førebygging av speleavhengigheit og kriminalitet). Vidare er tiltaket ikkje-diskriminerande, proporsjonalt og nødvendig for å stanse TV-reklamen. EFTA-domstolen har tidlegare slått fast at den norske einerettsmodellen oppfyller kravet om at tiltaket er proporsjonalt og nødvendig. Marknadsføringsforbodet er ein logisk del av einerettsmodellen, og er dermed i samsvar med fellesskapsretten.

Utfordringa er knytt til vilkåret⁵³ om at det ligg føre eit omgåingstilfelle. Er TV-selskapet etablert i eit anna EØS-land «for å omgå bestemmelser som ellers ville fått anvendelse hadde selskapet vært etablert i Noreg»? Etter direktivet er det staten som har bevisbyrda for at marknadsføringa skjer på denne måten som eit ledd i ei omgåing av nasjonalt regelverk.

TV-kanalane som sender pengespelreklame frå Storbritannia er klart retta mot Noreg. Både i språk, form og innhald står TV-kanalane fram

som norske, og dette er eit sterkt argument for at vi har med omgåing å gjere. Ved tolkinga av omgåingskriteriet må det også leggjast vekt på at både Noreg og EU har som felles mål å sørje for ein konsistent, norsk pengespelpolitikk. Dette betyr blant anna at marknadsføringa av pengespel i Noreg ikkje skal gå lenger enn det som er strengt nødvendig for å kanalisere spelarane frå den ulovlege til den lovlege marknaden. Pengespelreklamen i norske TV-kanalar som sender frå Storbritannia er utanfor norsk kontroll, og er i openberr strid med det regelverket Noreg har innført for å oppfylle krava til ein konsistent norsk pengespelpolitikk.

Er vilkåra for å stanse reklamen oppfylt, og prosedyrane følgde, kan norske styresmakter legge ned forbod mot pengespelreklamen frå TV-kanalar som er etablerte i utlandet. Lovproposisjonen opnar for at det også kan settast i verk mindre inngripande tiltak, som for eksempel sladding av marknadsføring som er i strid med mottakarlandets regelverk.

I Noreg er det Medietilsynet som har mynde til å kontakte utanlandske styresmakter etter dette regelverket.

6.2.5 Mål om konsistent norsk pengespelpolitikk- nødvendig å stoppe nettspelreklamen

Ein av føresetnadane for den norske einerettsmodellen er ein konsistent (motseiingsfri) politikk i samsvar med omsyna som grunngir monolet. Eitt av omsyna bak einerettsmodellen er å førebygge speleavhengigheit. For å redusere faren for speleavhengigheit må Noreg føre streng kontroll med marknadsføringa frå pengespelaktørane. Noreg har eit pengespelmonopol, og da tillét EU-retten berre marknadsføring som er nødvendig for å kanalisere spelarane frå den ulovlege til den lovlege marknaden. EU-retten har slått fast at Noreg kan føre ein kontrollert ekspansiv pengespelpolitikk.

Pengespelreklame på TV frå utlandet er utanfor norsk kontroll, og er i klar strid med marknadsførings- og formidlingsforbodet i den norske pengespellovgevinga. Dette skaper store utfordringar når norske styresmakter elles fører ein konsistent politikk der dei har kontroll med omfanget av marknadsføringa av lotteri og pengespel. Ved vurderinga av ein effektiv

Kanalisering av pengespel: Etter EU-retten kan eit monopolselskap ikkje marknadsføre produkta sine meir enn det som er nødvendig for å kanalisere spelarar over til monopolspela. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kan dermed marknadsføre spela sine for å få nordmenn som vil spele pengespel til å spele på spel med løyve i Noreg i staden for spel utan løyve i Noreg.

kanaliseringspolitikk må ein også sjå på det totale omfanget av marknadsføring av ulovlege pengespelselskap. Omfattande TV-reklame for utanlandske pengespelselskap fører til at aktørane som har løyve til å tilby pengespel i Noreg må bruke enda fleire ressursar på marknadsføring for å oppretthalde kanaliseringseffekten. Dette kan igjen føre til at den totale mengda marknadsføring av pengespel blir så omfattande at mengda marknadsføring til slutt undergrev formålet om å avgrense speleavhengigheit.

Dette problemet blir godt illustrert gjennom den pågåande tilsynssaka som ESA har mot Noreg. ESA har opna traktatbrotssak mot Noreg, der overvakingssorganet hevdar at den norske pengespelpolitikken er inkonsistent, blant anna som følge av «veldig aggressiv marknadsføring» frå Norsk Tipping. Omfattande marknadsføring frå utanlandske pengespelselskap medfører eit nødvendig høgt nivå på marknadsføringa av dei lovlege aktørane. Vidare viser saka at omfattande marknadsføring for norske pengespel kan undergrave konsistensen i norsk pengespelpolitikk.

Utvalet ser utfordringa med at Noreg på den eine sida har plikt til å følgje sendarlandsprinsippet som inneber ei forventning om at norske styresmakter godtar omfattande marknadsføring på TV utanfor norsk kontroll. På den andre sida er det krav om at Noreg må føre ein konsistent pengespelpolitikk med streng kontroll av marknadsføring av pengespel. Utvalet har merka seg Kulturdepartementets høyringssinnspel⁵⁴ til EU-Kommisjonens grønbok⁵⁵ som peiker på inkonsistensen mellom sendarlandsprinsippet i AMT-direktivet og Noregs rett til sjølv å regulere nasjonale pengespel.

⁵¹ kringkastingsforskrifta § 4-6.

⁵² Proposisjonen til Stortinget (Prop. 9 L) 2012-2013 Endringer i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova (gjennomføring av direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester mv.)

⁵³ kringkastingslova § 4-5 bokstav e

⁵⁴ Brev fra Kulturdepartementet til EU-kommisjonen 1.10.2013: Norwegian Comments to the European Commission Green Paper «Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Value»

⁵⁵ COM (2013) 231 final

Det er sjølvsagt positivt at ESA arbeider for å ivareta ein konsistent norsk pengespelpolitikk, og at ESA peiker på betydninga av ein streng kontroll med marknadsføring av pengespel. Vi legg til grunn at ESAs tilnærming i tilsynssaka også vil ha betydning for ei godkjenning av eit eventuelt norsk forbod mot TV-sendingar frå Storbritannia.

Det er avgjerande at norske styresmakter set i verk tiltak for å stanse den ulovlege marknadsføringa i norske TV-sendingar sendt frå utlandet.

Utvalet ser at norske styresmakter vanskeleg kan ta vare på omsyna bak einerettsmodellen om å avgrense speleavhengigheit og kriminalitet så lenge utanlandske pengespelselskap kan marknadsføre og tilby pengespel utan tilsyn og kontroll frå norske styresmakter. Som følgje av sendarlandsprinsippet har norske styresmakter få eller ingen moglegheiter til å handheve det norske marknadsføringsforbodet som forbyr TV-reklame for utanlandske spelselskap.

6.3 Statleg eigarskap og statlege investeringar

Dagens lovlege norske pengespelmarknad blir i stor grad utfordra av konkurransen frå utanlandske pengespeltilbydarar på Internett. Om lag ein tidel av omsetninga i den totale norske pengespelmarknaden skjer gjennom nordmenns spel hos utanlandske pengespeltilbydarar. I Noreg er marknadsføringa for dei utanlandske pengespelselskapa ein trussel mot den etablerte, lovlege marknaden. Over 90 % av reklameinnsлага for pengespel på norsk TV er reklame for utanlandske spelselskap som ikkje har lov til å tilby spela sine til nordmenn.

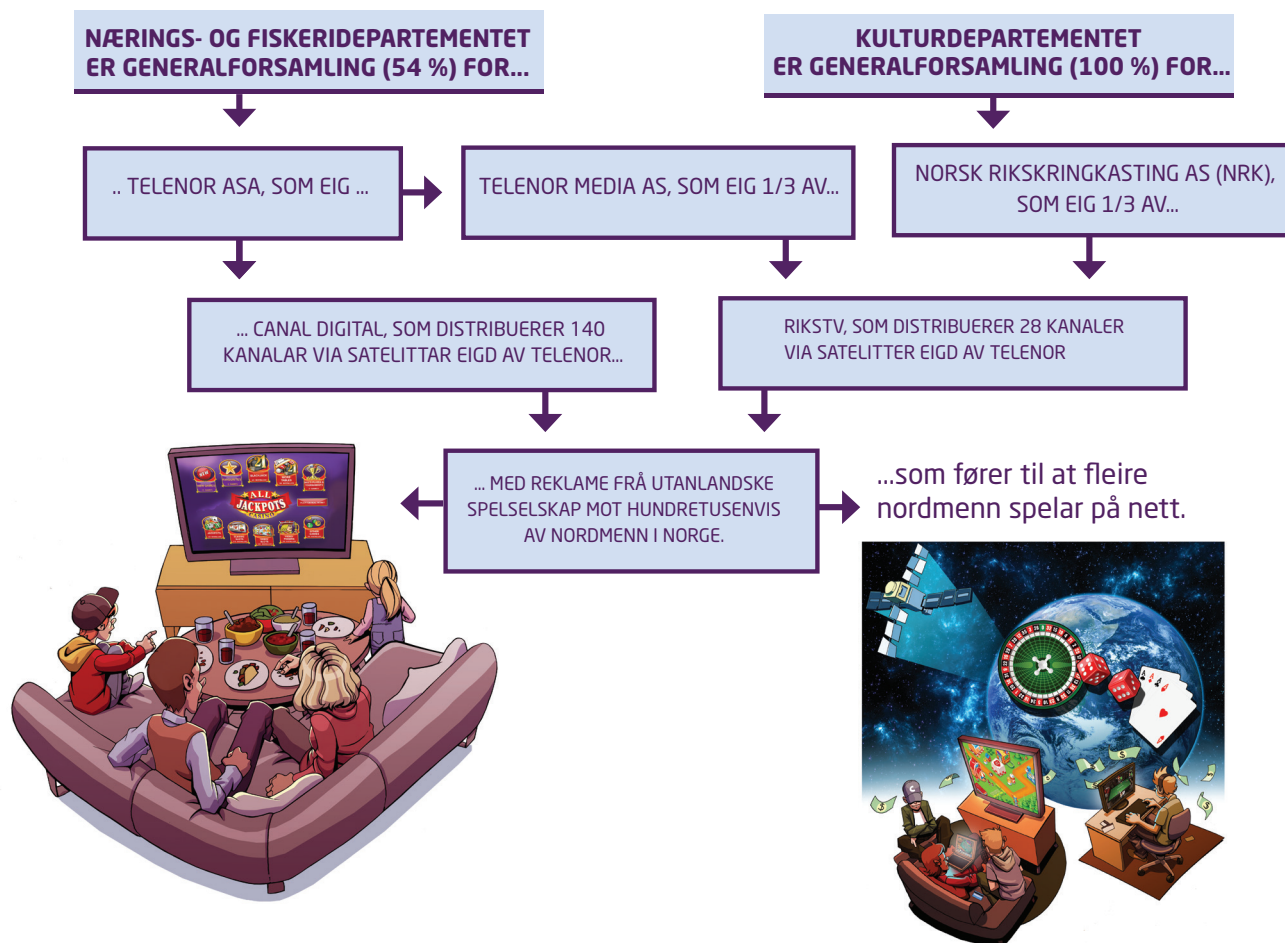
Eit av dei viktigaste tiltaka for å verne norske pengespel er å stanse denne ukontrollerte straumen av reklame som når norske borgarar gjennom TV-skjermen. Det er i denne samanheng viktig at styresmaktene aktivt brukar sitt direkte og indirekte eigarskap i media- og TV-selskap som verkemiddel til å oppnå målet med pengespelpolitikken.

6.3.1 Statleg eigarskap i media som sender spelreklame frå utlandet

Utvalet meiner det er manglande samanheng mellom statleg eigarskap i medie- og telekommunikasjonsselskap og handhevinga av regelverket for pengespel i Noreg. Det bør vere mogleg for staten som medeigar å bruke sin eigarskap til å få stoppa TV-reklame for utanlandske pengespelselskap.

Gjennom Nærings- og fiskeridepartementet eig staten 54 prosent i Telenor ASA⁵⁶. Telenor eig selskapet Canal Digital, som er Noregs største TV-distributør med ca. 140 kanalar⁵⁷. Canal Digital sender TV-signal til fleire hundre tusen kundar i Noreg via satellittar, som også er eigd av Telenor. RiksTV er eigd av TV2 Gruppen, NRK Aktivum og Telenor Media Invest AS fordelt med 33,33 % på kvar av eigarane⁵⁸.

Til tross for denne sterke statlege eigarandelen, blir store delar av den norske befolkning dagleg drukna i reklame på TV frå utanlandske spelselskap som ikkje har løyve til å marknadsføre pengespel i Noreg, blant anna gjennom program på kanalar distribuert av Canal Digital og



RiksTV (f.eks. TV 3, MAX og Viasat 4). Mange TV-kanalar er heilt eller delvis finansiert av reklame for eit produkt som er ulovleg i Noreg.

Denne kraftige reklamestrategien frå utanlandske spelselskap mot norske kundar bidreg til å legitimere spel som ikkje blir kontrollert av norske styresmakter. I tillegg blir autoriteten til pengespelstyresmaktene undergravd. Det blir stadig vanskelegare å forsvare at det blir slått ned på ulovlig marknadsføring av pengespel i Noreg, så lenge reklame for utanlandske pengespel har fritt leide inn i norske TV-stover.

I stortingsmeldinga (2013-2014)⁵⁹ om «Et mangfoldig og verdiskapende eierskap» er eitt av ti av Statens prinsipp for god eigarstyring at selskapet skal arbeide målretta for å ta vare på sitt samfunnsansvar.

Regjeringa har slått fast at det er viktig å kanalisere norske spelarar til trygge, regulerte og kontrollerte pengespel med løyve i Noreg. Da kan det vere nødvendig at eigarane brukar styrings-verkemiddel. Lotteritilsynet har også tidlegare påpeikt at statleg styring av media bør brukast til å stoppe reklamen frå utlandet. Dersom staten som eigar lykkast i å stoppe den ulovlege reklamen frå utanlandske spelselskap vil det ikkje lenger vere eit like stort behov for å kanalisere norske spelarar til dei norske spela. Dette vil medføre mindre behov for å marknadsføre pengespel i Noreg, og vil til slutt styrke det norske pengespelmonopolet.

6.3.2 Oljefondets investeringar i ulovlege nettpelselskap

Statens pensjonsfond utland (Oljefondet) har dei siste åra tent milliardar på pengespel, sjølv om ein del av desse pengespela er ulovlege i Noreg. Fondet har til dømes investert over 3% i både Unibet og Betsson⁶⁰ som tilbyr nettpel til nordmenn. Desse selskapa er også av dei pengespelselskapa som, til tross for marknadsføringsforbodet, bruker mest pengar på marknadsføring i Noreg. Lotteritilsynet har i oktober 2014 sendt brev til desse og fleire andre utanlandske pengespelselskap med informasjon om at slik verksemd er i strid med norsk lov.

Utvalet meiner at Oljefondet bør trekke seg ut av pengespelselskap som norske styresmakter har slått fast at er ulovlege i Noreg. Oljefondet bør i framtida avstå frå å investere i slike selskap.

6.4 Nye former for marknadsføring i nettpel og spelapplikasjonar

Utanlandske nettpel utan norsk løyve er ein stor konkurrent for dei norske pengespela, både når det gjeld tilbodet av spel og marknadsføringa av desse. Norske trykte magasin og aviser er så godt som fri for direkte reklame for utanlandske pengespelselskap, sjølv om styresmaktene har ei utfordring når det gjeld pengespelreklamen på norske TV-kanalar som sender frå utlandet.

Marknadsføring på sosiale medium og i samband med strømmetenester er ein ny marknadsføringsarena for aktørane i pengespelbransjen. Lotteritilsynet arbeider kontinuerlig med problemstillingane, og har i stor grad lukkast med å fjerne pengespelreklame for utanlandske spelselskap frå sosiale medium, pressemeldingstenester, kasinoportalar og bloggar, samt dei norske Facebook- og YouTube-sidene.

Utanlandske pengespelselskap har begynt å kjøpe opp retten til å overføre større idrettsarrangement via strømmetenester. Desse overføringane blir sett av mange menneske, og pengespeltilbydaren når ut til både barn og vaksne. Utvalet ser nye utfordringar ved at tenestetilbydaren har reklame for pengespel i samband med desse sendingane. Nokre spelselskap har eigne kringkastingstenester som viser sportsarrangement. Eit eksempel på dette er at Unibet kjøpte dei norske rettighetene til streaming av VM i ishockey og sendte meisterskapen på Unibet-TV med norsk kommentator.

Ei anna og relativt ny form for marknadsføring av pengespel er reklame i applikasjonar til såkalla smarte produkt, vanlegvis smarttelefonar. Inntoget av mobile einingar med tilbod om spelapplikasjonar har revolusjonert nordmenns medievaner. Pengespeleoperatørar har synt ei særleg interesse for å nå ut til dei nye plattformene, og selskap som ønsker å marknadsføre seg kan i stadig større grad nå norske brukarar direkte.

Pengespeleoperatørar har funne ein god rekrutterings- og marknadsføringskanal i ulike applikasjonar for gratisspel. Desse applikasjonane inneheld ikkje ekte pengespel, og vanlegvis heller ikkje spel som gir pengepremiar. I slike applikasjonar blir innsats, premiar og marknadsføring blanda saman, slik at innsatsen i gratisspela blir dekkja av marknadsføringsinntektene spelet gir. Den teknologiske utviklinga har gitt pengespelselskapa nye digitale kanalar som gjer det lett å starte verksemdar retta direkte mot forbrukarar på ein svært effektiv og billeg måte.

Sosiale spel som liknar pengespel blir kalt **Free2Play** og er i utgangspunktet gratis å spele. Applikasjonen kan likevel innehalde tilbod om in-app-kjøp og tilbyr gjerne spel som liknar pengespel. Spelaren kan spele poker, automatar, lykkehjul eller anna. Det finst tusenvis av desse spela, og det kjem stadig nye til. Felles for dei fleste applikasjonane er at dei stort sett alltid er gratis å laste ned, noko som gjer det mogleg å spele lenge utan å bruke pengar. Ofte inneheld desse spela virtuelle økonomiar, der spelaren kan kjøpe virtuell valuta som kan brukast til å spele enda meir, eller til å auke innsatsen.

Reklame for ein pengespeleoperatør inne i slike produkt kan vere ein effektiv måte å rekruttere nye spelarar til dei verkelege pengespela. Nettopp av den grunn eksisterer det selskap som er laga for å vere marknadsføringskanal for pengespeleoperatørar. Det er kjent at nokre av desse applikasjonane med vilje blir laga for å lokke brukaren av applikasjonen vidare til dei proffe pengespeleoperatørane. Mange som står bak slike produkt er gjerne også ekspertar på profilering, og på å velje rett søkeord, slik at dei står fram som ei sterk teneste som er lett å finne om ein søker på ord som «poker», «automat», «blackjack», «casino» og liknande.

⁵⁶ 54% - Rapport av Telenor Group: Redegjørelse eierstyring og selskapsledelse 2013

⁵⁷ canaldigital.no

⁵⁸ Rikstv.no

⁵⁹ Meld. St. 27 (2013–2014)

⁶⁰ NRK februar 2014 <http://www.nrk.no/kultur/spu-haver-inn-pa-pengespill-1.11575443>

Vanlege underhaldningsspel er den gruppa av spelapplikasjonar der vi finn dei typiske reine underhaldningsspela. Her finn vi spel som Candy Crush, Clash of Clans, det norske Wordfeud samt sjakk- og backgammonspel. Mange nye spel kjem ut kvar einaste veke.

Blant dei **vanlege applikasjonane** finn vi alt frå små fotoverktøy, til slankeappar, lommelykter, moteappar og mykje anna. Mange av desse har ein reklamefinansiert modell, spesielt dei som er gratis å laste ned.

6.4.1 Slik rekrutterer spelselskapa norske forbrukarar

Forretningsmodellen *Free2Play* blir brukt for å beskrive den nye bølga av spel og appar. I verkelegheita er det slik at dei fleste av desse spela tilbyr ei eller annan form for betaling inne i produkta sine. Mange er likevel reint reklame-finansierte, og gode selskap kan tene pengar på dette. Det er derfor viktig for dei fleste av dagens utviklarar å skaffe seg slike inntekter, og å jobbe opp mot reklametilbydarar. Utan denne reklameinntekta vil livsgrunnlaget til svært mange av app-utviklarselskapa svikte.

Eit pengespelselskap har ei lang rekke val i måtane dei kan nå norske mobilbrukarar direkte på, både gjennom applikasjonar i *Free2Play*, men gjerne også via vanlege appar og andre spel som nordmenn spelar.

Forretningsmodellar av typen *Free2Play* gjer at apputviklarane har ein forsvinnande liten del brukarar som bruker ekte pengar i spela. Under 1,5 %⁶¹ av spelarane bruker pengar i applikasjonen, og berre 0,13 %⁶² bruker mykje pengar. Det er derfor viktig for utviklarar å ha reklame, og jo meir effektivt dei kan levere reklamen, jo større sjanse har dei for å overleve, tene pengar, og lage nye appar. Selskap som klarer å tene store beløp per brukar kan effektivt bruke dette nettverket av utviklarar og appar. På denne måten kan kapitalsterke pengespelselskap skaffe seg direkte innpass på mobilen til fleire millionar nordmenn.

For å forstå korleis dette fungerer må vi først forstå kva ein reklameleverandør er. Ein reklameleverandør er eit tilbydarselskap som gjer det mogleg for selskap å kjøpe seg merksemd i marknaden. Dei færraste app- og spelutviklarar sel reklamen sin sjølv. Salet blir gjort av mellomleverandørar av reklame-tenester, og slike er så å si aldri basert i Noreg. Reklameleverandørane utviklar mobil visningsteknologi, og tar seg av sal av reklame, innhald, serverdrift og anna retta mot spel og app-produkt. Fortenesta dei får på salet av reklame blir delt med utviklarar som tilbyr sine flater. Dei har serverar som alltid står klare til å vise nye reklamer, som blir strømmar til mobiltelefonar. Dette gjer at utviklarar sjølv har liten kontroll over kva som blir vist inne i spel og appar, sjølv om han bevisst kan velje å sperre innhald som pengespel og alkohol ute. Det finst i dag mange tilbydarselskap som har sterk konkurranse seg imellom.

Ein apputviklar brukar gjerne fleire tilbydarselskap for å vere trygg på at han alltid har reklameplassen sin full. Om ein utbydar går tom for reklame den dagen, eller den timen, kan ein utviklar ha teknologi som fyller opp frå nestemann i rekka. Det er ikkje uvanleg at eit spelselskap eller ein apputviklar har 5-10 slike reklameleverandørnettverk inne i sin eigen app eller spel.

Det finst primært tre typar hovudreklame i appane:

Tvungne visningar som kjem opp med jamne mellomrom i appar og spel, som forbrukaren ikkje kan unngå å sjå. Nokre appar har dedikert ein del av skjermen til konstant reklame for å tene meir. Desse kjem både i form av korte filmar og meir statiske reklamar. Pengespelselskapa bruker denne typen reklame aktivt. I mange tilfelle kan det bli svært billig, fordi dei kan forhandle fram låge prisar hos ein leverandør.

Rewarded videos er reklamefilmar der brukaren av applikasjonen sjølv vel å sjå ein filmsnutt for å tene virtuelle pengar eller få andre fordelar. Virtuelle pengar kan brukast til å få nytt innhald, eller andre typar varer og tenester. Slik kan brukaren unngå å bruke ekte pengar, men heller bruke tid på å sjå reklame.

Tilbodsvegg (Offerwalls) er varer og tenester ein forbrukar kan velje å ta del i, for å tene virtuelle pengar eller få meir innhald i eit produkt. Det ligg som regel som ein knapp inne i spelet med påskrift av typen «Ten gratis gull her» eller «Få gratis innhald her». Når spelaren trykker får han ei lang liste av tenester han kan bruke, og her dukkar pengespelselskapa gjerne opp. Til dømes kan pengespelselskapet via ein tilbodsvegg seie: «Ten gull verd 150 kroner (i spelet du elskar). Alt du treng å gjere er å laste ned appen vår, og registrere deg med ein konto. Du får sjølv sagt mange freespins». Pengespelselskapet vil betale reklameselskapet ein fastsett sum i verkelege pengar for dei 150 kronene i virtuell valuta som blir gitt bort på tilbodsveggen.

Slik tener alle i systemet pengar: Utviklarar, forbrukaren, reklametilbydarar og sjølv sagt pengespelselskapet som har fått ein ny brukar inn i systemet sitt. Ofte er dette også ein brukar som er rekruttert frå ein type spel eller applikasjon som passar bra med profilen til pengespelselskapet.

Brukaren kan anbefale produktet til sine vener gjennom sosiale medium, eller på andre måtar, og dette er ein viktig suksessfaktor for annonsøren. Også det å komme høgt opp på topplistene har stor verdi. I dag kjem det ut så mange appar og produkt at det å komme inn på topplistene er viktig for synlegheit, og dermed «gratis» ekstra nedlastingar. Men korleis kjem ein seg eigentleg inn på topplistene?

Dei fleste reklameleverandørar sel ikkje berre reklameplass for ein utviklar, men tilbyr også utviklarar og pengespelselskap installeringar. Ofte kjem dei med garanti om høg listeplassering som gir auka synlegheit for eit produkt. Dette gir mange nedlastingar, da forbrukarar gjerne sjekkar topplistene etter nye ting å laste ned.

Her eksisterer det svært mange forskjellige tilbydarar og tilnærmingsmåtar. Eit produkt som «Dagens app – 100% gratis» er fleire gonger blitt brukt av pengespelselskap i Noreg. «Dagens App» garanterer at din applikasjon kjem på topp 25-lista i landet du bur i, nestan uansett kva for land i verda det er. I eit jafs kan ein dermed ha eit stort tal nordmenn som testar ut produktet i løpet av ein dag. Om du investerer det dette kostar kan du bli ein aktør som blir lagt merke til. Til samanlikning gir ein slik sum selskapet ditt svært lite merksemd i tradisjonelle marknadsføringskanalar

⁶¹ <http://www.escapistmagazine.com/news/view/132582-Most-Freemium-Revenue-Comes-From-Less-Than-1-of-Gamers>

⁶² <http://swrve.com/lp/0914-monetization-report/>

som TV og avishus, som er tvungne til å halde seg til norske lønningar og prisar.

Det er ikkje berre inne i applikasjonane at pengespelselskapa når norske brukarar effektivt. Det er lett å sette opp eigne reklamekampanjar via Facebook eller Google. I Facebook kan eit selskap sjølv velje budsjett, målgruppe og interesser. Det er enkelt å skape variantar av same kampanje, med lett varierende ordlyd og bilde. Slik optimaliserer selskapa tilbodet og finn ut kva som verker best. Effekten er lett målbar. Samanlikna med norske nettaviser, tradisjonelle kanalar og TV er det svært ulikt kva for informasjon selskapet kan få ut.

Dette gjer at nye kampanjar, tilbod, tenester og små konsept svært effektivt kan testast ut utan å bruke mykje pengar. Vi kan velje ei lita gruppe menneske og sjå kva dei gjer inne i spelet. Denne datadrivne framgangsmåten er ekstremt vanleg blant alle gode aktørar, og gjer det lett å skaffe fleire brukarar på ein effektiv og billig måte.

Det er få eller ingen nordmenn eller norske selskap som tener pengar på dette. Likevel gjennomsyrrer det kvardagen til alle nordmenn som nyttar seg av gratis spel og appar.

Eit praktisk døme er at ein utviklar som skal lansere ein ny speleautomat på nett kan teste ut kva grafikk som tiltalar mest, kva fargar og plassering på knappane som er best, kva for lydar som blir spelt, og kor mange som forlet spelet under innloggingsprosessen. Denne prosessen kan gjerast under dekknamn, med bruk av underselskap og anna for å sleppe å ta ei eventuell belastning. Prosessen kan og gjerast i eit lågkostland, der utviklaren kan få tak i brukarane på ein billigare måte. Om utviklaren i samband med testinga mistar brukarar som har hatt ei dårleg oppleving undervegs, får dette ikkje særleg store økonomiske konsekvensar for selskapet i høve til kva selskapet oppnår med testinga. Selskapet kan alltid nå nye forbrukarar som ikkje har anna kjennskap til produktet enn den optimaliserte reklamen dei får sjå.

6.4.2 Big data - spelselskapa tilpassar spelopplevinga

Mange av dei største selskapa har utvikla eigne verktøy der dei effektivt måler og overvåkar alt brukarar gjer. Det er ingen problem å handtere enorme mengder data som tillet selskapet å måle alt ned til minste detalj. Utviklaren kan hente ut daglege rapportar og sanntidsrapportar om utviklinga og brukarane. Det er også mogleg å sette opp profilgrupper og sjå alle detaljar: «Bruker kom inn, oppretta konto, brukte 50 kroner på poker, så 10 på automat, sjekka X, Y og Z og gjorde Æ, Ø og Å». Slik kan utviklar heile tida arbeide mot ein forbrukar på ein dynamisk måte, og legge tenester og varetilbod til rette i tråd med brukarens profil. Eit veldrive pengespelselskap kan via denne dataen nærmast føreseie kva ein brukar vil gjere, og kan tilby deretter.

Dette kjenner vi sjølv sagt igjen frå velrenomerte onlinetenester som Amazon og Play, som heile tida kjem med velmeinte og spesialtilpassa tilbod som passar kunden. På denne måten blir den registrerte dataen brukt. Slik har selskapet på ein kunnskapsrik måte kontroll på pengane som går ut til kjøp av nye brukarar og pengane som kjem inn via spelinga. Kanskje kan spelselskapet gi litt høgare odds, fordi selskapet har så god kontroll på pengebruken. Dette kan samanliknast med ein daglegvarebutikk som plasserer sjokolade ved kassa, basert på kunnskap om kunden som er opparbeidd gjennom fleire år. Slik vil også pengespelselskapa tilby sin sjokolade til brukarane på ein smart og gjennomtenkt måte.

Det er no i tillegg fleire konsulentelskapa som tilbyr desse tenestene til pengespelselskapa, som kan kjøpe kunnskap. Det har aldri vore lettare eller billigare å starte opp eit selskap i den norske spelmarknaden. Med plassering av tenestene utanfor landet, og via reklame inne i appar, sosiale kanalar og på TV, blir det norske forbodet mot marknadsføring av utanlandske pengespelselskap omgått.

Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har tilbode pengespel på mobil sidan 2002. I 2010 og 2013 lanserte dei appar for sine mobile tenester, men må operere i ei heilt anna verd enn den som er omtalt over. Dei står i stadig fare for å bli oppfatta som akterutseilte og treige samanlikna med sine konkurrentar som kan konkurrere på heilt andre vilkår. Konkurrentane spissar sin kompetanse heile tida, og har dermed et stort konkurransefortrinn. Samtidig er det eit faktum at fleire millionar nordmenn bruker appar kvar dag, og at stadig fleire av disse tilbyr reklame-

plass der ein stor del av reklameplassen blir kjøpt av utanlandske pengespelselskap. Trykket mot ein utsett forbrukar er derfor sterkt aukande. Skilnadane eskalerer dermed raskt, noko som utvilsamt er ei utfordring når det gjeld dei norske pengespelselskapas moglegheit til å konkurrere med dei utanlandske.

Sjølv om Noreg ikkje er eit stort land i verds-samanheng, så er det klart at pengespelselskap kan tene godt her. Den teknologiske utviklinga har gitt oss nye digitale kanalar som gjer det lett å starte verksemdar retta direkte mot forbrukarar på ein svært effektiv og billig måte.

6.5 Kanalisering til lovlege norske pengespel

Etter EU-retten kan eit monopolselskap ikkje marknadsføre produkta sine meir enn det som er nødvendig for å kanalisere spelarar over til sine spel. Omgrepet kanalisering, eller kanaliseringssprinsippet, blir her brukt om at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kan marknadsføre spela sine for å oppnå at nordmenn vel å spele på trygge, regulerte pengespel med norsk løyve i staden for dei utanlandske spela.

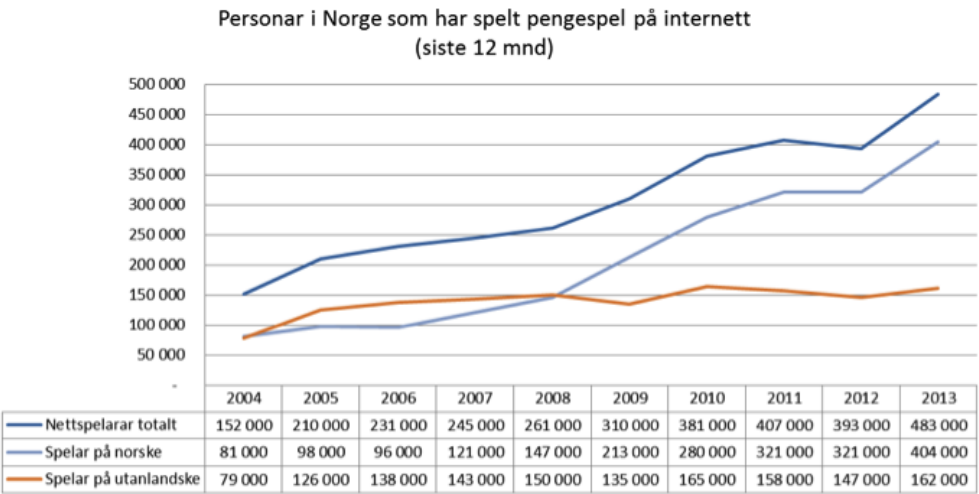
Kulturdepartementet har gitt Norsk Tipping løyve til å starte med nettsatsinga Instaspill. Dette er grunngeve med at Norsk Tipping skal kunne kanalisere spelarar. Nordmenn spelte for mellom 11 og 15 milliardar kroner brutto hos utanlandske nettspeleoperatørar i 2013. Etter frådrag for premiar har nordmenn lagt att om lag 1 milliard kroner.⁶⁴ Desse pengane blir her omtala som pengespellekkasjen til utlandet.

Pengespellekkasje blir avgrensa til spel over Internett eller mobile plattformer. Lekkasjen blir vist i tal på spelarar som spelar på utanlandske nettstader, men det blir også samanlikna med tal på spelarar på dei norske regulerte nettstadene.

I tillegg blir det vist estimat for kor mykje pengar det er forventat vil bli lagt igjen på dei utanlandske nettstadene. Det er her avgrensa til nettoomsetning (omsetning etter at premiar er utbetalt). Det er denne omsetninga som blir fordelt mellom speltilbydar, eventuelle tredjepartar og avgifter og skattar.

⁶⁴ Resultat av kvartalsvise spørjeundersøkingar, informasjon frå Spelemyndigheden i Danmark og data frå H2 Gambling Capital.

Norske nettspelarar⁶⁵ på digitale plattformer i 2013



Tala viser at:

- Talet på nettspelarar har auka jamt dei siste ti åra.
- Fram til 2008 var det fleire som spelte på utanlandske enn på norske nettstader.
- Auken blant spelarar på utanlandske speleselskap stagnerte frå 2008.
- Auken held fram for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

Det bør nemnast at dei som spelar på utanlandske nettstader opplyser at dei spelar oftare, og at dei spelar for større beløp enn dei som spelar på norske nettstadar.

Norske regulerte pengespelselskap kan marknadsføre spela sine innanfor rammene av marknadsføringslova, retningslinjer for marknadsføring av statlege pengespel og EU-retten. Etter EU-retten kan monopolspel ikkje marknadsførast utover det som er nødvendig for å kanalisere nasjonale spelarar vekk frå dei uregulerte spela og over til dei regulerte spela. I Noreg inneber kanalisering at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kan marknadsføre spela sine med den grunngevinga at dei vil oppnå at nordmenn som vil spele pengespel skal velje å spele pengespel med løyve i Noreg.

På grunn av konkurransen frå utlandet må dei norske pengespeleoperatørane i stadig sterkare grad syne større kreativitet og bruke meir ressursar på marknadsføring og utvikling av nye spel for å lykkast med å kanalisere dei norske spelarane. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kan ikkje marknadsføre seg i større grad enn kva som er nødvendig for å kanalisere. Etter EU-retten er det ikkje avklart kvar grensa for kanalisering går.

Norsk Tippings Instaspill samanlikna med eit utval utanlandske kasinospel frå Unibet - Betsson - MrGreen - Nordicbet - Bet365		
	Norsk Tipping (NT)	Utanlandske operatørar
Innsats	30 kr på dei fleste spel, max. 100 kr på bordspel	vanlegvis inga definert grense
Tapsgrenser	spelar må sette eigne grenser, max 10 000/mnd	spelar kan sette eigne grenser
Grenser for tidsbruk	NT krev at spelaren set eigne renser	spelaren kan sette eigne grenser
Automatisk spel (autoplay)	NT kan ikkje tilby autoplay	spelaren kan aktivere autoplay
Gratisspel (Free Spin)	NT kan ikkje tilby gratisspel med ekte pengar i premie	vanleg å tilby gratisspel som marknadsføringsstiltak med ekte pengar i premie
Prøvespel	Aldergrense 18 år (for aldersverifisering må testspelaren vere innlogga som kunde hos NT)	Inga aldersgrense eller krav om aldersverifisering
Spelhastigheit	Ikkje klar forskjell	Ikkje klar forskjell
Jackpot	Ikkje klar forskjell	Ikkje klar forskjell
Bevisstgjerjing av tid	Ikkje klar forskjell	Ikkje klar forskjell
Spelepause og utestenging	Ikkje klar forskjell	Ikkje klar forskjell
Spelhistorikk	Ikkje klar forskjell	Ikkje klar forskjell
Maksimal gevinst	Ikkje klar forskjell	Ikkje klar forskjell

Ovanfor er eit utval utanlandske pengespeltilbod samanlikna med Norsk Tippings Instaspill. Det er i samanlikninga sett på fleire element som blir rekna som viktige sett frå eit spelansvarsperspektiv.

Som det går fram av tabellen er Norsk Tipping underlagt strengare reglar enn dei utanlandske konkurrentane som Norsk Tipping her er samanlikna med. Selskapet har implementert ei rekke spelansvarsverktøy som er pålagde av både styresmaktene og selskapet sjølv. Konkurrentane har ikkje tilsvarende strenge rammer for sine nettspeltilbod. Spelansvarsverktøya hemmar Norsk Tippings konkurranseevne, og samanlikninga synleggjer at Norsk Tipping treng å marknadsføre spela for å vere i stand til

å kanalisere spelarane over frå konkurrentanes speltilbod. Lotteritilsynet har til no ikkje hatt haldepunkt for å seie at marknadsføringa til Norsk Tipping går lenger enn det som er nødvendig for å kanalisere kundane.

Lotteritilsynet har ingen sikre tal på kanaliseringseffekten av Instaspill, men sidan lanseringa av Instaspill har Norsk Tipping gjort fleire kundeundersøkingar⁶⁶ blant Instaspill-kundane. Desse undersøkingane har primært handla om evaluering av speleansvarsverktøy, men det har også vore stilt spørsmål om kundeforhold hos utanlandske aktørar og om kunden har prøvt denne typen spel før Norsk Tipping lanserte Instaspill.

⁶⁵ Nokre spelar både på norske og utanlandske nettstader. Desse inngår i tal både blant dei som spelar på norske nettstader og dei som spelar på utanlandske.

⁶⁶ Kundeundersøking Norsk Tipping 2014 basert på 1455 intervju.

På eit overordna nivå kan desse tala gi oss nokre indikasjonar om tal for kanalisering:

- I overkant av 160 000 nordmenn har spelt Instaspill sidan lansering, og av desse har ca. 100 000 spelt noko anna enn eFlax.
- I kundeundersøkingane seier mellom 50% og 60% av KongKasino-kundane at dei har spelt denne typen pengespel før lansering av Instaspill, mens ca. 25% av eFlax-kundane seier det same. Slår ein saman svara, er det ca. 40% av kundane som har spelt denne typen spel hos uregulerte aktørar før Norsk Tipping lanserte Instaspill.
- Gitt at utvala er representative for den totale kundemassen til Instaspill, kan vi anslå at ca. 65 000 av kundane har kanalisert heile eller delar av sin omsetning til Norsk Tipping sine nettspel.
- Lotteritilsynet anslår i årsmeldinga for 2013 at det var ca. 160 000 nordmenn som spelte på utanlandske nettstader i 2013⁶⁷. Det er med andre ord om lag like mange nordmenn som har spelt Norsk Tipping sine Instaspill og utanlandske nettspel. Kor mange av desse som spelte eKasino eller eBingo er ikkje omtalt i rapporten.

6.5.1 Merkeordning

Utvalet har diskutert om ei merkeordning kan vere eit nyttig tiltak for å verne regulerte norske pengespel mot konkurransen frå pengespel på nett utan norsk løyve. Ei slik merkeordning kan vere eigna til å informere forbrukarane om kva aktørar og pengespel som har norsk løyve og blir kontrollert av Lotteritilsynet. Siktemålet med ei eventuell merkeordning er å gjere nordmenn meir bevisste på sitt val av speltildar, spesielt sidan ein stor del av befolkninga trur at andre aktørar enn Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har lov å tilby pengespel på nett i Noreg.

Eit argument mot merkeordning er at det for forbrukarane er ein merkejungel av varer og tenester i samfunnet. Mange veit ikkje kva merkene inneber, og ei merkeordning kan vere meir villeiande enn rettleiande. Det at utanlandske pengespeltildarar vil drive marknadsføring utan bruk av merkeordninga vil neppe føre til at folk automatisk trekker slutninga at dei ikkje skal handle med den aktøren. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har allereie eit solid fotfeste i store delar av befolkninga, og dei fleste føler nok at dei er seriøse selskap. Utvalet trur ikkje det er sannsynleg at ei merkeordning for lovlege pengespeltildarar vil føre til at folk styrer unna utanlandske selskap som ikkje bruker merket.

For at ei merkeordning skal ha effekt meiner utvalet at ordninga må marknadsførast saman med mellom anna opplysingar om kor ein kan finne meir informasjon om kriteria for merket. Kva merket står for må ha ein verdi for forbrukaren. Eit eksempel på dette er Svanemerket, som har opparbeidd ein posisjon som merkeordning for miljøvennlege produkt. Forbrukarane har blitt kjende med Svanemerket gjennom butikkhyllene og ulike marknadsaktiviteter. Til tross for utbreidd kjennskap til dette merket vel mange forbrukarar likevel det billigaste produktet og bryr seg ikkje om miljøegenskapane til merkevara. Ved ei eventuell innføring av merkeordning for pengespel er utvalet usikre på om ein spelar vil vere bevisst på om aktøren har løyve i Noreg eller ikkje, og om han i det heile tatt vil vere opptatt av politikken bak den norske reguleringa av pengespel. Vi kan ikkje sjå at vi har haldepunkt for å slå fast at ei slik merkeordning vil bidra til å førebygge speleproblem.

Utvalet meiner at det ikkje er tilstrekkeleg klart at ei merkeordning vil vere eit effektivt og nyttig tiltak, og vil derfor ikkje føreslå eit slikt tiltak.

6.5.2 Forbodet mot betalingsformidling

Det er forbode å formidle pengespel som ikkje har løyve. Forbode rammar all aktivitet for å distribuere pengespel som ikkje har norsk løyve, og dette gjeld også for betalingsformidling. Utvalet ser eit behov for å auke effekten av forbode mot å formidle betaling, og har vurdert om blokkering av nettsider som tilbyr pengespel til nordmenn kan vere ein aktuell veg å gå for Noreg.

Betalingsformidlingsforbode er eit tiltak som vart sett i verk i 2010 for å bidra til å redusere tilgangen på pengespel som det ikkje er lov å tilby i Noreg. Dette er eit forbod for bankar og andre finansieringsforetak mot å formidle betaling av innsats og gevinst i pengespel som ikkje har løyve i Noreg, jf. lotteri- og pengespellovene og forskrift om forbod mot betalingsformidling til pengespel utan norsk løyve. Dette forbode blir i hovudsak gjennomført ved at betalingstransaksjonar merkt med Merchant Category Code (MCC) 7995 (Gambling), i kombinasjon med anna landkode enn Noreg, blir sperra av betalingsformidlarane.

Forbode mot betalingsformidling har hatt ein viss effekt på å avgrense rekruttering av nye spelarar⁶⁸. Betalingsformidlingsforbode har ført til at nokre utanlandske pengespelselskap ikkje lenger tilbyr pengespel retta mot norske kundar. Forbode gjorde det litt vanskelegare å spele, og gav ein signaleffekt om at selskapa er utanfor norsk tilsyn og kontroll. Likevel syner estimat Lotteritilsynet laga for 2012

og 2013 at talet på nordmenn som spelar på utanlandske nettstader er stabilt. Den massive reklamen for selskapa på TV legitimerer marknaden i så stor grad at dette også hemmar effekten av forbode. Selskapa som tilbyr pengespel til nordmenn har tilpassa seg forbode, og tilbyr ulike tredjepartsløysingar som stort sett går saumlaust for spelarane slik at dei ikkje merkar noko til forbode.

Lotteritilsynet har berre gitt to pålegg til bankane om å avvise totalt 15 bestemte kontonummer til spelselskap. Begge pålegga vart gitt før evalueringa i 2012.

Lotteritilsynet meinte i evalueringsrapporten av forbode at Kulturdepartementet burde vurdere å effektivisere forbode, og foreslo da følgande tiltak:

- Tettare samarbeid med banknæringa.
- Tilgang til valutaregisteret.
- Avvising av transaksjonar til einskilde speleselskap.
- Rapporteringsplikt for bankane.

Dei føreslegne tiltaka er ikkje gjennomførde, med unntak av at Lotteritilsynet i november 2014 fekk rett til innsyn i Valutaregisteret. Lotteritilsynet har ikkje prioritert arbeidet med betalingsformidlingsforbode etter evalueringa. Det er ressurskrevjande og lite effektivt å pålegge avvising berre på kontonummer sidan dei fleste transaksjonane går via tredjepartsløysingar og ikkje direkte til selskapets bankkontonummer.

Ved bankoverføringar må spelaren legge inn betalingsinformasjon til mottakar for å kunne gjennomføre transaksjonen. Slike betalingar blir ikkje sperra med mindre Lotteritilsynet sender ut vedtak om avvising av transaksjonar til spesifikke kontonummer. Dei fleste av spelaktørane har gått over på tredjepartsløysningar og har ikkje lenger konto i Noreg⁶⁹. Dei fleste betaljingane i dag går derfor via andre betalingsløysingar før dei kjem inn på dei utanlandske spelselskapa sine kontoar. Det er relativt få transaksjonar gjennom kontooverføring via norske kontonummer til utanlandske spelselskap i dag. Dette gjer at det i svært liten grad vil vere effektivt å bruke ressursar på å pålegge stans av transaksjonar til bestemte kontonummer i norske bankar slik forbode er lagt opp i dag.

Lotteritilsynet har i brev til bankane i 2011 informert om at tilsynet kan gi pålegg om å avvise betalingstransaksjonar til og frå ein konto sjølv om denne kontoen også blir brukt til å formidle andre betaljingar enn innsats og gevinst frå pengespel. Det er ein føresetnad at formidling av innsats og gevinst utgjer hovudbruken av kontoen.

⁶⁷ Lotteri- og stiftelsestilsynets årsrapport 2013

⁶⁸ Lotteritilsynets evalueringsrapport om betalingsformidlingsforbode 2012, sjå www.lotteritilsynet.no

Så godt som alle transaksjonar blir i dag gjennomførde ved hjelp av tredjepartsløysingar der betalingsleverandørar gjennomfører transaksjonane mellom spelar og bank. For å få eit effektivt forbod er det nødvendig at bankane kan avvise transaksjonar frå betalingsleverandørane, og Lotteritilsynets forslag om å avvise transaksjonar til dei enkelte spelselskapa bør også omfatte transaksjonar til den enkelte betalingsleverandøren. Korttransaksjoner skjer automatisk og systema er bygd opp rundt kodar med tal, noko som i utgangspunktet kan gjere denne jobben krevjande for bankane. Ut frå Lotteritilsynets kjennskap til betalingsleverandørar, er det i dag nokre selskap som står bak dei fleste inn- og utbetalingstransaksjonar til norske kundar. Det ser ut til å vere ulike betalingsleverandørar for innskot og premiar, og at dei betalingsløysingane som spelselskapa brukar i liten grad eller ikkje i heile tatt er registrert i Noreg.

Lotteritilsynet har utilstrekkeleg kunnskap om selskapa og mengda av transaksjonar, og treng meir informasjon frå banknæringa for å kunne gjere vedtak på ein treffsikker og effektiv måte.

Utvalet meiner det er heilt nødvendig med tettare samarbeid mellom Lotteritilsynet og banknæringa for at nye tiltak skal bli effektive. Vi føreslår at tiltaka frå evalueringsrapporten blir presisert til eit tettare samarbeid med banknæringa ved at Lotteritilsynet årleg kan krevje rapportering frå bankane på omfanget av transaksjonar til både enkelte spelselskap og betalingsleverandørar. Ei viktig presisering er at dette ikkje inneber rapportering med opplysningar om enkeltpersonar. For Lotteritilsynet vil dette gi nyttig informasjon om omfanget av transaksjonar for det enkelte selskap, og på bakgrunn av desse opplysningane kan Lotteritilsynet pålegge bankane å stanse transaksjonar til nærmare bestemte pengespelselskap og betalingsleverandørar. Lotteritilsynet og dei aktuelle aktørane frå banknæringa bør gjennomføre eit planleggingsmøte for å sikre tett oppfølging før dei føreslår tiltaka for å effektivisere betalingsformidlingsforbodet blir sette i verk.

Ein konsekvens av betalingsformidlingsforbodet er dessverre at det er blitt meir utbreidd med spel på kreditt hos utanlandske nettspeltildarar. Dette er svært uheldig for speleavhengige som spelar hos tilbydarar utan norske løyve som tillèt spel på kreditt og ikkje har maksimumsgrenser for spel.

I Noreg pliktar kunden å betale spelegjelda si så sant banken ikkje kjende til at kreditten skulle brukast til pengespel. Personar som har spelt på bankens kreditt må bevisje at banken visste at pengane skulle brukast til spel for å kunne sleppe å betale. Dersom det er brukt kredittkort som

f.eks. MasterCard vil banken vite kva pengane er brukt til fordi banken da mottar melding om at transaksjonen har brukarstadkoden for pengespel, MCC 7995. Dersom speleselskapet har brukt andre betalingsløysingar, for eksempel ei tredjepartsløysing for å omgå betalingsformidlingsforbodet, vil ikkje banken automatisk sjå at pengane er brukt til spel.

6.5.3 Blokkering

Utvalet har vurdert blokkering av nettsider som tilbyr pengespel til nordmenn som eit mogleg tiltak for å møte konkurransen frå utlandet. Formålet med ei eventuell blokkering er å gjere det vanskelegare for aktørar utan løyve å tilby spela sine til nordmenn, og å nå ut med informasjon til spelarane om at desse aktørane ikkje har løyve i Noreg og at desse spela ikkje blir kontrollerte av norske styresmakter.

Det har tidlegare ikkje vore uttrykt stor politisk vilje til å innføre blokkering av pengespel frå aktørar utan løyve. Det går fram av forarbeida til betalingsformidlingsforbodet⁷⁰ at Norsk Tipping i høyringsrunden foreslo blokkering. Departementet viste i si vurdering av innspellet til drøftinga frå Datakrimutvalet i 2007⁷¹, der fleirtalet ikkje gjekk inn for å foreslå heimel i straffelova for å setje i verk filtreringstiltak for pengespel. Departementet meinte at dette burde drøftast i ein breiare samanheng på grunn av dei prinsipielle sidene ved slike tiltak, og ikkje isolert for pengespel utan norsk løyve.

Hamarutvalet har sett på ulike forslag til løysingar for blokkering:

- Blokkering av IP-adresse innebær at alle tenester på same server kan bli blokkerte, uavhengig av om dei har ein relasjon til tenesta som skal blokkerast, utover å ha same leverandør. IP-blokkering vil derfor i dei fleste tilfelle være lite målretta.
- Ved blokkerting av DNS er det berre tilgangen til det aktuelle dokumentet som blir blokkert, og vil derfor være målretta.
- DPI-basert blokkering blokkerer enkeltpunkt ved at trafikken som går mellom to punkt blir analysert. Dette er ei teknisk komplisert løysing, som fort kan gi høge kostnader og kan ha store utfordringar for personvern- og ytringsfridom.

Spørsmålet er kva type blokkering som er mest aktuell, effektiv og treffande ut frå formålet med blokkering. Når eigenskapane ved desse tre kategoriane blir sette opp mot kvarandre, står det DNS-blokkering fram som det einaste aktuelle alternativet.

Dersom Noreg skal innføre blokkering av utanlandske nettspelselskap, er den mest aktuelle løysinga DNS-blokkering med to alternativ. Det eine alternativet er at DNS blir konfigurert slik at programvara gir opp å finne tenesta. Det andre alternativet er at DNS blir konfigurert til å sende brukarane til ei informasjonsside liknande slik det blir gjort med overgrepfilteret til Kripos.

Utvalet meiner det siste alternativet er best fordi det er hensiktsmessig å gi brukaren informasjon om kvifor tenesta han forsøker å nå ikkje er tilgjengeleg. Dei vil også få vite kven dei skal kontakte dersom dei meiner det er det ikkje er rettmessig blokkering. Slik informasjon bekreftar i tillegg at det ikkje er noko gale med eige utstyr eller nettverket til Internettleverandøren.

Eit viktig spørsmål vi har stilt er kvifor ein eventuelt skal innføre ei særordning for ei type krenking av norsk lovverk. Sterke og berande argument mot blokkering er omsynet til ytringsfridom, informasjonssfridom og at blokkering er lett å omgå. Blokkering er eit inngripande tiltak. VPN-vern av nettrafikk er eit eksempel på ei teknisk løysing som omgår blokkering, dette utan at brukarane ein gong treng vere klar over omgåinga. VPN-vern er paradoksalt nok ei vanleg tilråding frå norske styresmakter og samtidig ein enkel og effektiv metode for å unngå blokkering.

Eit argument for blokkering er at undersøkingar viser at nordmenn flest ikkje veit at dei utanlandske aktørane som tilbyr nettspel til nordmenn ikkje har lov til dette. Blokkering vil verke som informasjon uavhengig av type blokkering, og vil truleg svekke legitimiteten til mange av pengespelaktørane som gir spelarane inntrykk av at dei er lovlege i Noreg særleg ved at dei har norske representantar og talspersonar.

Spelaren vil bli gjort merksam på at dei utanlandske nettspelsidene ikkje har lov å tilby spela sine i Noreg. Dette vil hemme legitimiteten som selskapa bak desse nettsidene har bygd seg opp over tid ved å tilby spel til nordmenn utan at fleirtalet er klar over at dei ikkje har lov å tilby desse spela. Truleg vil mange nordmenn la vere å spele dersom dei får opp ei informasjonsside om at nettsida ikkje har lov å tilby nettspel til nordmenn og at norske styresmakter ikkje fører tilsyn med verksemda til spelselskapa som eig nettsidene. Det ligg føre eit sterkt behov for informasjon når så mange nordmenn ikkje er klar over regelverket for nettspel.

Eit argument for blokkering er at andre alternative løysingar ikkje har ført til ønska resultat, blant anna

betalingsformidlingsforbødet og dei politiske forsøka på å stoppe marknadsføring på TV. Det har også skjedd endringar i konkurransen frå utlandet ved at marknadsføringa på TV har auka svært mykje sidan dei første politiske forsøka i 2007.

Når det gjeld eventuell gjennomføring av blokkering kan det bli vanskeleg å definere kva nettsider og kva domene som er ulovlege. Det kan også bli ein risiko for at det bli blokkert for tenester som faktisk er lovlege. Det er ofte ikkje heilt klart kva som er forbode pengespeltilbod, f.eks. gjeld dette nettsider som tilbyr sosiale nettverksspel der det er uklart om dette er pengespel eller spel som ikkje krev løyve og er lovlege å tilby.

Ei viktig problemstilling ved blokkering er kva for offentleg organ som skal vere ansvarleg for oppfølging av blokkeringa og kva for aktørar som skal vere ansvarleg for å blokkere. Vi viser her til Digitutvalget⁷² som var svært skeptiske til at Internett-leverandørar skal ha ein eigenautonomi eller ansvar for å redigere, filtrere eller sensurere innhald eller tenester distribuert av andre, utan at det ligg føre ein konkret forutgåande rettsleg prosess.

Kostnadene for innføring av ei eventuell blokkering kan bli betydelege. Eit avgjerande spørsmål er om dei som vil tene på blokkering er villige til å betale denne kostnaden.

Ved ei eventuell blokkering er det vesentleg at ansvarleg styresmakt avgjer kva som skal blokkerast, og at leverandørane av Internett som pålegg blokkering ikkje skal haldast ansvarlege.

Utvalet har konkludert med at vi ikkje vil føreslå blokkering av nettsider som tilbyr pengespel. Men dersom det ikkje lukkast med tiltaka som er føreslått for å få stanse reklamen frå utanlandske aktørar utan løyve på TV, meiner vi det bør vurderast om blokkering av nettsidene til desse aktørane likevel er eit nødvendig tiltak. Utvalet meiner ei slik vurdering om å innføre blokkering av nettspelsider må gjerast på eit overordna nivå, der ein ser på om det aktuelt å innføre blokkering også for andre område og ikkje berre for pengespel.

6.6 Reaksjonar og handheving av mynde

Lotteritilsynet kan gjere vedtak med pålegg om retting eller stans, tvangsmulkt eller administrativt førelegg når det er nødvendig for å stoppe det ulovlege spelttilbodet. Det ulovlege forholdet kan også meldast til politiet.

Lotteritilsynet har reagert mot både norske og utanlandske aktørar som tilbyr lotteri og

pengespel på Internett utan norsk løyve. Lotteritilsynet har berre hatt to prinsipielle saker mot utanlandske selskap som rettar nettspeltilbodet sitt særleg til nordmenn. Sakene gjaldt vedtak om stans av ulovleg nettspeltilbod, og tilsynets vedtak vart stadfesta av klageinstansane. Ingen av pengespelaktørane retta seg fullt ut etter vedtaket, og tilsynet valde da å la sakene ligge framfor å melde forholdet til politiet. Det er tilsynets erfaring at påtalemyndigheitene ikkje prioriterer lovbrøt etter pengespellovgjevinga.

Det er avgrensa kva moglegheter Lotteritilsynet har til å reagere mot utanlandske speleselskap som er utanfor norsk jurisdiksjon. Forbødet mot å tilby og marknadsføre pengespel utan løyve er klart i norsk rett. Så lenge aktørane oppheld seg i Noreg er det ikkje tvil om at norsk pengespellovgjeving gjeld. Så snart problemstillingane blir grenseoverskridande og aktørane opererer internasjonalt, er det straks mykje meir komplisert å avgjere kva nasjonal regulering som gjeld. I Noreg legg vi verknadsprinsippet i straffelova § 12 til grunn: «I tilfelle, hvor en handling straffbarhet avhenger eller påvirkes av en inntrådt eller tilsiktet virkning, betraktes handlingen som foretatt også der hvor virkningen er inntrådt eller tilsiktet framkaldt». Dette seier berre noko om kva tid ei handling er straffbar. Norske styresmakter har problem med å handheve norske forvaltningsvedtak når dei som er involverte ikkje ønsker å rette seg etter eit vedtak.

Lotteritilsynet har ilagt tvangsmulkt i fleire tilfelle, men berre mot norske aktørar som ikkje rettar seg etter vedtak med pålegg om stans eller retting. Tvangsinnkrevjing av eventuell tvangsmulkt i utlandet vil krevje ein mellomstatleg konvensjon som opnar for det. Tilsynet kjenner ikkje til at det eksisterer ein generell avtale om handheving av forvaltningsvedtak mot utanlandske føretak og borgarar. Det er ikkje lett å finne praksis om slik handheving, og tilsynet har lagt til grunn at alminnelege jurisdiksjonsreglar hindrar ei tvangsgjennomføring av eit forvaltningsvedtak mot eit selskap i ein annan stat. Lotterilova og pengespellova opnar også for å gi administrative forelegg ved brot på lovene. Eit slikt forelegg får verknad som ein rettsleg dom dersom det ikkje blir angripe innan 30 dagar. Spørsmålet er om dette ville vere ein dom som ein annan EØS-stat ville måtte anerkjenne etter Luganokonvensjonen av 2007. Konvensjonen handlar om domsmynde, og om anerkjenning og fullbyrding av dommar i sivile og kommersielle saker. Luganokonvensjonen er gjort til norsk lov. Det følger av konvensjonen at han ikkje omfattar forvaltningsrettslege saker.

Luganokonvensjonen heimlar dermed ikkje krav om å anerkjenne eit administrativt forelegg som har fått verknad som dom mot eit utanlandsk selskap.

Lotteritilsynet har etter dette hovudsakeleg prioritert å reagere mot selskap og personar som har tilknytning til Noreg. Tilsynet reagerer mot utanlandske speleselskap som ikkje har tilknytning til Noreg når dei klart rettar tilbodet sitt mot Noreg og nordmenn ved skreddarsaum. Framgangsmåten i slike tilfelle er vedtak retta mot selskapet, eller brev med oppmoding om å endre nettspeltilbodet slik at det ikkje er i strid med norsk lov. I slike tilfelle presiserer tilsynet kva selskapet må gjere for at pengespeltilbodet ikkje skal rammast av norsk lov.

Utvalet tilrår følgjande tiltak og endringar i regelverket for å verne norske pengespel frå konkurransen frå utlandet:

1. Betalingsformidlingsforbødet må effektiviserast i samråd med banknæringa gjennom:
 - Tettare samarbeid med banknæringa. Lotteritilsynet bør kunne krevje årleg rapportering frå bankane på transaksjonar til einskilde speleselskap og betalingsleverandørar.
 - At Lotteritilsynet kan pålegge bankane å avvise transaksjonar til einskilde speleselskap og betalingsleverandørar.
2. Det bør bli sett i gang prosedyrar etter AMT-direktivet (TV-direktivet) for å stanse reklame på norsk TV for utanlandske speleselskap utan løyve i Noreg.
 - Medietilsynet prøver å oppnå semje med engelske styresmakter gjennom ein konsultasjonsprosedyre som er beskriven i AMT-direktivet art. 4 nr 2 og kringkastingsforskrifta.
 - Om konsultasjonsprosedyren ikkje fører fram, tilrår utvalet at Medietilsynet gjennomfører ein omgåingsprosedyre og legg ned forbod mot vidaresending av den ulovlege marknadsføringa etter kringkastingslova § 4-5.
 - Dersom norske styresmakter legg ned forbod mot den ulovlege marknadsføringa, bør marknadsføringa frå pengespelaktørar i Noreg reduserast i samsvær med prinsippet om kanalisering av spelarar.
3. Departementa bør aktivt bruke sin direkte og indirekte eigarskap i media- og TV-selskap som eit verkemiddel for å oppnå dei samla og overordna måla i pengespelpolitikken.
4. Oljefondet bør avstå frå å investere i pengespelselskap som norske styresmakter har slått fast driv ulovleg verksemd i Noreg.

⁷² NOU 2013:3

Det ideelle pengespelregelverket

Dagens pengespelregelverk omfattar mange ulike reglar som er fastsett av forskjellige myndighetsorgan. Forvaltningsmynda er også fordelt på ulike organ. Det totale bildet er uoversiktleg. Utvalet ser at regelverket burde vore tydelegare og lettare tilgjengeleg for aktørane.

7.1.1 Departementsrolla og tilsynsrolla

Etter pengespellova har det statseigde selskapet Norsk Tipping AS einerett til å tilby talspel, sportsspel, gevinstautomatar, kasinospel og nokre typar lotteri. Norsk Tipping har saman med Norsk Rikstoto også einerett til å distribuere sine spel elektronisk på Internett. Frå januar 2014 har Norsk Tipping hatt einerett til å tilby interaktive nettspel i Noreg. Forholdet mellom Norsk Tipping og Lotteritilsynet er regulert i instruks fastsett av Lotteritilsynet i medhald av pengespellova⁷³. Spela er nærmare regulert i spelereglar og retningslinjer fastsett av Kulturdepartementet.

Etter totalisatorlova har Norsk Rikstoto einerett til å tilby totalisatorspel etter konsesjon heimla i totalisatorforskrifta. Spela er nærmare regulert i spelereglar og retningslinjer fastsett av Landbruks- og matdepartementet.

Retningslinjer er fastsett av Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Det er klar praksis for at retningslinjene er styrande dokument for dei to operatørane, men retningslinjene inneheld ingen sanksjonsreglar.

Spelereglane regulerer enkeltspele og slår fast kva rettar og plikter som gjeld for operatørar og spelarar. For å etterleve dei krava som går fram av spelereglane er det også krav om at kunden inngår ein kundeavtale med operatøren. Kundeavtalen regulerer forholdet mellom spelaren og Norsk Tipping. For å kunne tilby pengespel må Norsk Tipping inngå avtalar med kommisjonærar, og det går fram av spelereglane at ein kommisjonærkontrakt skal regulere forholdet mellom Norsk Tipping og den som tilbyr pengespele. I dette ligg både dei fysiske kommisjonærane og e-kommisjonærane (kommisjonærar på Internett). Slike kommisjonærkontraktar er privatrettsleg regulert.

Spelereglane for Multix, Belago og Instaspill gir Lotteritilsynet mynde til å godkjenne spel som Norsk Tipping skal tilby. Når det gjeld andre spel seier instruks at Lotteritilsynet skal gi uttale til nye spel og endringar i spel basert på omsynet til kontroll, speleansvar og marknadsomsyn før Kulturdepartementet kan godkjenne spelet. Ved alvorlege hendingar eller andre avvik i speldistribusjonen regulerer instruks korleis Norsk Tipping skal rapportere om dette til Lotteritilsynet.

Måten dei statlege pengespele er regulerte på avvik frå reguleringa av dei private pengespele. Med unntak av den delen av reguleringa som er gjort i lov og forskrift, er reguleringa av dei statlege spele ikkje gjenstand for offentleg høyring.

Kulturdepartementet har ansvaret for lotterilova og pengespellova, mens Landbruks- og matdepartementet har ansvaret for totalisatorlova. I tillegg har Kulturdepartementet gjennom sitt eigarskap til Norsk Tipping ansvaret for å gjennomføre den statlege eigarskapspolitikken på området.

Lotteritilsynet har ansvar for å føre tilsyn med lotteri- og pengespelmarknaden etter alle dei tre lovene. Dette gjeld både gjennomføring, tilbod og marknadsføring av spele som er omfatta av reguleringa. Det er Landbruks- og matdepartementet som godkjenner spele som Norsk Rikstoto skal tilby, men også her gir Lotteritilsynet uttale med tilrådingar i saka. Lotteritilsynet er Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementets fagorgan på pengespelområdet.

Det er eit gjennomgåande prinsipp i staten at departementa gjennomfører den vedtekne politikken. Departementet har den overordna styringa og ansvaret, og gir styringssignal og delegering til tilsyn, direktorat og ytre etatar. Departementa gjennomfører også den statlege eigarskapspolitikken, og utnemner styra som gjennomfører selskapsstyringa.

I mange år var det vanleg at både ansvaret for eigarskap og regulering i same sektor kunne ligge i eitt og same departement. Denne praksisen har gradvis endra seg ut frå rolle-, habilitets- og konkurransepolitiske omsyn. Dette førte til at Næringsdepartementet vart eit eigardepartement for mange av dei statlege selskapa, mens dei andre fagdepartementa heldt fram som reguleringsdepartement. Eit døme på dette er post- og teletenester, der Nærings- og fiskeridepartementet er eigardepartement, mens Samferdsledepartementet er reguleringsdepartement. Praksisen er derimot ikkje endra på pengespelområdet, der Kulturdepartementet både er eigar- og reguleringsdepartement for Norsk Tipping.

⁷³ Pengespellova § 14

⁷⁴ Forskrift til lov om lotterier m.v. § 7 FOR-1995-02-24-185

7.1.2 Behov for klarare regulering

Kulturdepartementet har i dag ansvaret for pengespellovgjevinga. Vidare har dei det overordna ansvaret for forvalting og tilsyn med pengespelområdet som Lotteritilsynet gjennomfører. I tillegg er Kulturdepartementet generalforsamling for Norsk Tipping, og utnemner også styret for selskapet. Departementet godkjenner dei fleste spel som selskapet tilbyr og gir reglar for gjennomføring, tilbod og marknadsføring av pengespel i Noreg i form av spelereglar og retningslinjer. Lotteritilsynet har heimel til å gi godkjenning til enkelte av Norsk Tippings spel, men manglar klare og tydelege heimlar til å avslå søknaden eller kalle godkjenninga tilbake dersom dette ikkje følger direkte av spelereglane.

Regjeringsplattforma 2013 slår fast at avgjerda om å gi eller nekte løyve til nye spelkonsept skal takast av Lotteritilsynet. Denne uttalen viser til godkjenning av nye lotterikonsept⁷⁴ etter forskrift om lotterier m.v § 7. Utvalet meiner det bør greiast ut om Lotteritilsynet bør få utvida mynde til å gi løyve til nye pengespel, både for private og statlege aktørar. Utvalet meiner dei same omsyna gjer seg gjeldande ved godkjenning av spela til Norsk Tipping. Det bør greiast ut om departementet skal ha ansvaret for å avgjere enkeltsaker når departementet samtidig har ansvaret for regelverket og har eigarstyring av Norsk Tipping.

Det trengst ei klarare og meir presis regulering av den norske pengespelmarknaden. Dei siste åra har marknaden endra seg med tanke på kva for spel som blir tilbodne og i kva kanalar dei er tilgjengelege. Raske endringar og større kompleksitet i speletilbodet har ført til nye problemstillingar som ikkje er regulert i spelereglar og retningslinjer. Sosiale medium har opna for nye og store moglegheiter for marknadsføring, og presset mot den regulerte norske marknaden frå utlandet aukar. Ein gjennomgang av regelverket for å samle alle reglar som skal gjelde for alle spel som blir tilbodne i Noreg, vil gi eit meir oversiktleg, tydeleg og transparent regelverk.

7.1.3 Teknologi utfordrar reguleringa

Gjeldande pengespelregelverk vart utforma før grenseoverskridande nettspel og andre spel i sosiale medium kom til. Spørsmålet er om dagens regulering av pengespel er tilstrekkeleg oppdatert. Internett og digitale plattformer har gitt oss ein framvekst av grenseoverskridande pengespel, som igjen har ført til ei samansmelting av ulike former for pengespel. Den same utviklinga har også gitt nordmenn tilgang til ein pengespelmarknad som på mange vis ikkje er underlagd nasjonal regulering og kontroll. I Noreg erfarer vi at det er blitt vanskelegare å trekke ei tydeleg grense mellom spel som er regulerte i lotterilova, pengespellova og totalisatorlova, der spela blir regulert etter kva for operatør som tilbyr dei, og ikkje etter type spel. Dette har ført til at same type spel blir regulert ulikt, og har andre rammevilkår enn bortimot identiske spel tilbodne av ein annan operatør.

Nasjonalt og internasjonalt har nye former for spel og spelplattformer vokse fram. Utvalet ser no at fleire spel som ikkje fyller dei tradisjonelle pengespelvilkåra får større likskap med, og inneheld mange av dei same elementa, som dei tradisjonelle pengespela. Dette viser seg tydeleg i form av sosiale nettverksspel og dataspel der spelet er kopla opp mot Internett. Det kostar ofte pengar å spele, men det varierer i kva grad utfallet er tilfeldig og om det er premiar i spelet. Pengespellovgjevinga regulerer berre spel som fyller vilkåra innsats, premie og tilfeldig utfall, og eit spel som ikkje har premie av økonomisk verdi vil falle utanfor. Denne utviklinga kjende ein ikkje til da den norske reguleringa blei utforma. Det er derfor ikkje sannsynleg at styresmaktene har tatt eit medvite val om å regulere eller late vere å regulere.

7.1.4 Behov for ei tydeleg og teknologinøytral regulering

Det er i dag tre lover som regulerer pengespelmarknaden i Noreg. Styresmaktene har valt å regulere spela med høgast omsetning gjennom ein einerettsmodell. I denne reguleringa er sosiale og fordelingspolitiske omsyn lagt til grunn, og dette gjer at om lag ¾ av pengespelmarknaden er organisert gjennom einerettsaktørane Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Den resterande fjerdedelen av marknaden er i stor grad lovlege, private bingo- og lotterioperatørar.

7.1.4.1 Ei lov for heile pengespelområdet?

Det bør greiast ut om det skal lagast ei lov som regulerer all aktivitet som er å rekne som lotteri, pengespel og totalisatorspel i Noreg. Dette vil gjere regelverket meir tilgjengeleg og auke rettstryggleiken for alle aktørar og spelarar i marknaden. Utvalet ser behovet for ei samla, konsistent og tydeleg regulering, og meiner dette må få ein full gjennomgang slik at roller, habilitet, rammer og regulering blir tydelege. Utvalet kan ikkje sjå anna enn kultur og tradisjon som grunnlag for å ha tre separate lover på pengespelområdet. Sjølv om aktørane og spela ikkje er regulert likt med like rammer for si verksemd, bør reguleringa samlast i ei lov. Gjennom det pågåande arbeidet med å gjennomgå forskriftene for alle lovene på pengespelområdet har Lotteritilsynet erfart at det bør vere godt mogleg å få fram omsyna bak ulik regulering av aktørar og spel, også om ein samlar reguleringa i ei lov.

Utvalet meiner det bør gjerast ein gjennomgang av delegasjon av enkeltsakshandsaming til Lotteritilsynet. Lotteritilsynet bør avgjere alle enkeltsaker som vedkjem godkjenning av pengespel. Dette for å få meir effektiv sakshandsaming, og at roller og mynde blir tydelegare for alle aktørar.

Ei eventuell samanslåing av lotteri- og pengespellovgjevinga blei omtalt i forarbeida til endringar i lotteri- og pengespellovgjevinga i 2003⁷⁵. Der var konklusjonen at ein på daverande tidspunkt ønskte å oppretthalde ansvaret for Rikstotospela under Landbruksdepartementet. Det blei framheva at ein ville vurdere å slå saman pengespellova og lotterilova etter nokre år, på bakgrunn av endringane i den nasjonale og internasjonale pengespelmarknaden.

⁷⁵ Ot.prp. nr. 44 (2002-2003) Kap 6.2

Spelkategori	Norsk Tipping/Norsk Rikstoto Spel heimla i pengespellov og totalisatorlov	Private aktørar Spel heimla i lotterilova
Lotteri	Flax (papir) Flax (digitalt)	Lotteri med skrapelodd Lotteri med tradisjonell loddsetel
Spel på terminal	Belago Multix	Databingo
Bingo	Digital bingo (Bingoria)	Tradisjonell bingo (hovudspel) Extra
Nye lotterikonsept/nye former for spel	Nabolaget – trekning på TV. Løyve er gitt, men spelet er ikkje sett i gong	Pantelotteriet (<i>Fairchance</i>)
Nettspel/spel på digitale plattformer	Bingoria Kong Kasino Flax Yezz	Ingen
Talspel	Lotto VikingLotto Keno EuroJackpot	Ingen
Hestespel	Alle totalisatorspel	Ingen

Tabellen over viser at same type spel blir tilbode av både statlege og private aktørar, men har ulik regulering og rammevilkår.

Dersom det skal opnast for andre pengespel på digitale plattformer bør det vurderast å gi desse pengespela like strenge vilkår som dei Norsk Tipping har innført for sine spel. Dette inneber for eksempel:

- Strengare reglar for marknadsføring enn dei som følj av marknadsføringslova.
- Registrert spel.
- Tapsgrenser.
- Aldersgrense.
- Spelepausar.
- Moglegheit for sjølvvekskludering frå spel.
- Spelepausar.
- Grenser for hastigheit i spela.
- Grenser for maksimal gevinst.

Mange av tiltaka har Norsk Tipping allereie innført heilt eller delvis for sine spel av omsyn til ansvarleg spel. Fleire av desse er sjølvpålagde, og har ikkje vore eit krav frå styresmaktene. Ein av fordelane med å ha eit statseigd pengespelmonopol er nettopp at slike tiltak blir tatt i bruk av ansvarleg aktør på eige initiativ, eller i dialog med styresmaktene. Tilsvarande er fleire av desse verktøya innført hos Norsk Rikstoto, og for bingo gjennom bingoforskrifta.

7.1.4.2 Reglar som bør ha forskrifts form

Uavhengig av om Noreg skal ha ei eller tre lover på pengespelområdet, er ei opprydding i regelverket og ei samleforskrift for heile pengespelområdet nødvendig. Utvalet tilrår i samband med dette å sjå på bruken av spelereglar og retningslinjer inn mot reguleringa av spela til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Det bør vurderast om gjeldande spelereglar og retningslinjer har innhald som skal ha forskrifts form. Eit viktig moment her er at reglar som inneber rettigheter og plikter for borgarane og påverkar andre aktørar i marknaden bør vere gjenstand for offentleg høyring med opning for synspunkt frå ulike private og offentlege aktørar i marknaden. Fastsetjing av spelereglar og retningslinjer og endringar i desse blir i dag ikkje sendt på offentleg høyring.

Rydding i regelverket vil kunne gi dei statlege operatørane ei portefølje som i stor grad opnar for sjølvregulering. Ei samleforskrift vil sikre konsistens, transparens og tydelegheit omkring eigarskap, regulering, forvaltning og tilsyn. Kulturdepartementet er alt i gang med denne prosessen, men utvalet vil likevel understreke at dette er viktig. Utvalet meiner det bør greiast ut om det skal vere eit tydelegare skilje mellom myndighetsregulering og fridom til sjølvregulering for dei statlege pengespeltilbydarane.

I denne samanhengen er det viktig å reindyrke mest mogeleg prinsippa om at departementet gjennomfører politikken og gir styringsrammer. Lotteritilsynet handsamar enkeltsaker, gjennomfører tilsyn og kontroll med full autonomi, og er fagorgan i linje. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto utviklar, tilbyr og gjennomfører spel innanfor dei rammer som er gitt av tilsynet og departementa. Ei organisering etter desse prinsippa vil gjere den norske pengespelmodellen meir konsistent. For å møte utviklinga meiner utvalet at det bør greiast ut om eitt og same departement skal vere både eigarskaps- og reguleringsdepartement.

7.1.4.3 Same brotsverk – ulike

strafferamme og reglar for tvangsmulkt

Strafferammene er også forskjellige etter dei ulike lovene: inntil tre år etter lotterilova, inntil tre månadar etter pengespellova og berre bøter etter totalisatorlova. Det kan oppstå vanskelege vurderingar når det gjeld fastsetting av tvangsmulkt i tilfelle der den vedtaket er retta mot ikkje vil rette seg etter pålegget. Reglane for fastsetjing av tvangsmulkt er ulike etter dei tre lovene.

7.1.4.4 Ei lov – ein klageinstans

Ei anna stor utfordring med dei tre separate lovene vi har i dag er at kvar lov har sin eigen klageinstans. Dei **tre ulike klageinstansane** for vedtak etter lotterilova, pengespellova og totalisatorlova er høvesvis Lotterinemnda, Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Utfordringa blir spesielt stor når det gjeld pålegg frå Lotteritilsynet mot aktørar som arrangerer, formidlar og marknadsfører både ulovlege lotteri, ulovlege pengespel og ulovlege totalisatorspel i Noreg. Dette har kome på spissen i fleire saker, som har gått til klagehandsaming hos både Lotterinemnda og Kulturdepartementet.

I ei sak måtte klaga handsamast av alle dei tre klageinstansane fordi det gjaldt eit utanlandsk speleselskap som tilbød nettspel som omfatta lotteri i form av bingo (brot på lotterilova, klage til Lotterinemnda), spel i konkurranse med Norsk Tipping (brot på pengespellova, klage til Kulturdepartementet) og hestespel i konkurranse med Norsk Rikstoto (brot på totalisatorlova, klage til Landbruks- og matdepartementet). Klageinstansane kom til same resultat, og hadde lagt til grunn dei same vurderingane. I verste fall kunne dette ha resultert i ulike vurderingar og ulike resultat då desse klageinstansane er heilt uavhengige.

Det er i praksis ikkje problematisk å avgjere at eit lotteri, pengespel eller hestespel som blir tilbode av utanlandske speleselskap er spel som det ikkje er gitt løyve til i Noreg. Faktum er at det er ulovleg å tilby spelet, og at vurderingane ikkje handlar om kva for lovlege spel det ulovlege konkurrerer med. Dette er aldri problematisk, og dermed er det ingen ting i desse sakene som skulle tilseie at vi treng tre ulike klageinstansar. Stridens kjerne er i staden ofte kva for selskap som er ansvarleg, kor langt norsk jurisdiksjon rekk og andre spørsmål som er uavhengige av kva lov spela høyrer heime i. Tre klageinstansar kompliserer berre tilsynsarbeidet, gjer det unødvendig tungvint og byråkratisk, og fører til at sakene trekker ut i tid.

Problemet med tre ulike klageinstansar vil høgst sannsynleg også bli sett på spissen i fleire saker framover. Utvalet ser det som svært uheldig at det er tre klageinstansar etter pengespellovgjevinga, og meiner regelverket bør endrast slik at det berre blir ein klageinstans etter dei tre pengespellovene. Ein klageinstans bør vere heilt uavhengig, og eit departement vil fort komme i ein situasjon der dei har meir kjennskap til ei klagesak enn kva som er heldig. Lotterinemnda har god erfaring med handsaming av klager etter lotterilova, forskrifta om momskompensasjon⁶⁶ og grasrotordninga⁶⁷, og bør derfor bli den einaste klageinstansen på pengespelområdet.

Utvalet tilrår følgande tiltak og regelverksendringar for å vurdere i kva omfang dagens regelverk er tilstrekkeleg tydeleg og konsekvent for aktørane i marknaden

5. Det bør greiast ut om eitt og same departement skal vere både eigarskaps- og reguleringsdepartement.
6. Det bør greiast ut om pengespellova, lotterilova og totalisatorlova skal samlast i ei lov. Utvalet tilrår at ein her særskilt vurderer om:
 - Det bør vere ei klagenemnd for heile pengespelområdet.
 - Gjeldande forskrifter på pengespelområdet bør samlast i ei forskrift.
 - Lotteritilsynet bør avgjere alle enkeltsaker om godkjenning av pengespel.
 - Regelverket skal resultere i eit tydelegare skilje mellom myndighetsregulering og auka grad av fridom til sjølvregulering for dei statlege pengespeleoperatørane. Alle reglar som vedkjem borgarens rettar og plikter skal ha forskrifts form.

⁶⁶ Forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner, FOR-2013-04-15-386

⁶⁷ Forskrift om grasrotandel, FOR-2009-02-27-238

8.

Omsynet til forbrukarane



Marknadsføringslova regulerer all marknadsføring av varer og tenester i Noreg. I tillegg gjeld retningslinjer for marknadsføring av statlege pengespel som set strengare reglar for marknadsføring av pengespela av omsyn til faren for problematisk speleåtfærd. Forbrukarombodet fører tilsyn med marknadsføringslova⁷⁸.

For pengespel som ikkje har løyve i Noreg gjeld det i tillegg særreglar med forbod mot marknadsføring som går fram av pengespel-lovgjevinga⁷⁹.

Urimeleg handelspraksis er forbode etter marknadsføringslova. Marknadsføring vil vere urimeleg og forbode dersom den er villeiande. Om marknadsføringa er villeiande kjem an på om marknadsføringa inneheld urette opplysningar, eller om den på annan måte er eigna til å villeie forbrukarane⁸⁰. Vidare er villeiande utelatingar i marknadsføring urimeleg og forbode. Dersom den næringsdrivande i si marknadsføring utelet eller skjuler vesentlege opplysningar som forbrukaren treng for å kunne ta ei informert, økonomisk avgjerd, vil ei slik utelating vere villeiande. Like eins om den næringsdrivande presenterer opplysningane på ein uklar, uforståeleg, tvetydig eller ikkje hensiktsmessig måte.

Forbrukarombodet kan forby avtalevilkår som er urimelege for forbrukarane⁸¹. Avtalevilkår som er i strid med ufråvikeleg lovgiving vil alltid vere urimelege. Er vilkår i strid med fråvikeleg rett, vil lovreglane i utgangspunktet gi norma for kva som er rimeleg⁸².

8.1 Omsynet til barn

Marknadsføringslova forbyr ikkje marknadsføring retta mot barn, men har eigne reglar om vern av barn⁸³.

Når marknadsføringa er retta mot barn, eller kan sjåast eller høyrast av barn, må den som står bak marknadsføringa syne særleg aktsemd.

I vurderinga av om marknadsføringa er urimeleg og dermed forboden, skal det leggjast vekt på om marknadsføringa er særleg retta mot barn, eller om marknadsføringa på grunn av arten eller produktet er særleg eigna til å påverke barn. I så tilfelle skal ein ta omsyn til barns særlege sårbarheit. Dette betyr at marknadsføringa vil bli vurdert strengare og at det skal mindre til for å bryte reglane i marknadsføringslova.

Det er forbode med direkte oppmodingar til barn om å kjøpe annonserte produkt, eller overtale foreldre eller andre vaksne om å kjøpe annonserte produkt til dei.

I vurderinga av om marknadsføring overfor barn bryt med god forretningsskikk, skal det mellom anna leggjast vekt på om marknadsføringa:

- Oppmodar til lovbrøt eller farleg åtfærd.
- Spelar på sosial usikkerheit, dårleg samvit eller dårleg sjølvtilitt.
- Bruker skremmande verkemiddel som er eigna til å skape frykt eller angst, eller aggressive virkemiddel som vold, seksualitet eller rusmiddel.

Desse momenta er ikkje uttømmende, og i vurderinga kan det også leggjast vekt på mellom anna om marknadsføringa er skjult eller særleg påtrengjande.

Ved marknadsføring retta mot barn og unge må det utvisast særleg varsemd. Informasjon om produkt og tenester må være tilpassa alderen til målgruppa, slik at barn og unge ikkje blir villeia. Jo yngre målgruppa er, jo strengare vil vurderinga vere.

8.2 Konkurransar som del av kjøp

Etter marknadsføringslova er kjøpsbetinga konkurransar⁸⁴ som til dømes «finn gullringen i pakken, og vinn ein million kroner» i utgangspunktet lov. Desse konkurransane er lov så lenge dei ikkje er villeiande eller uklare etter marknadsføringslova, og så lenge arrangøren faktisk kårar vinnarar som får dei annonserte premiane. Regelen inneheldt tidlegare eit forbod mot kjøpsbetinga konkurransar, men dette blei endra i 2013.

Likevel kan slike verkemiddel bidra til at marknadsføringa blir meir påtrengande eller vanskelegare å gjennomskode. Når produkta appellerer til barn og unge blir effekten av slike verkemiddel enda sterkare. Det må utvisast varsemd ved bruk av desse verkemidla i marknadsføring retta mot barn. Etter omstenda kan kjøpsbetinga konkurransar reise spørsmål etter dei generelle fråsegna i marknadsføringslova om vern av barn. Grensene for dette er førebels ikkje fastlagt i praksis, og kvart tilfelle kor spørsmålet oppstår må vurderast konkret.

Kjøpsbetinga konkurransar som marknadsføringsstrategiar er eksempel på lovlege konkurransar som ikkje er lotteri fordi dei manglar innskot. Slike konkurransar kan likevel bli rekna som lotteri dersom deltakarar må betale meir enn vanleg pris for vara eller tenesta, ved at prisen er auka i samband med konkurransen.

Mange produsentar marknadsfører produkta sine med konkurransar der kunden kan vinne premiar ved å delta i ei trekning blant alle som har kjøpt vara, eller delta i konkurransar som føreset kjøp av vara.

Slike konkurransar kan by på problem med å avgjere om det i realiteten ligg føre ein kamuflert innsats ved at produsenten bakar kostnadane ved konkurransen inn i marknadsføringsbudsjettet. Lotteritilsynet har ikkje vurdert slike konkurransar til å vere i strid med pengespelregelverket.

Talet på kjøpsbetinga konkurransar har auka etter endringa i marknadsføringslova.

⁷⁸ Lov av 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med marknadsføring og avtalevilkår mv.

⁷⁹ Lotterilova § 11, pengespellova § 2 og forskrift om totalisatorspel FOR-2007-08-24-1011 § 1

⁸⁰ Mfl. §§ 6, 7 og 8

⁸¹ Mfl. § 22

⁸² Ot. prp. nr. 38 (1979-80) s. 18).

⁸³ Mfl. Kap. 4

⁸⁴ Mfl. § 18

8.3 Spelevilkår, informasjon til spelar og in-app-kjøp

Handelspraksisen til produsentar og distributørar av spel, og vilkåra knytt til standardkontraktane som blir brukte overfor forbrukarar, må følgje marknadsføringslovas reglar, og blir derfor ført tilsyn med av Forbrukarombodet.

Forbrukarombodet har uttalt at det er villeiande handling eller utelating når eit spel blir marknadsført som gratis når det i realiteten kostar pengar å spele det, eller når ein utan varsel får tilbod om kjøp inne i spelet.

Det er eit aukande problem at spel og andre tenester blir marknadsført som gratis, medan det likevel er mogleg å gjere kjøp inne i gratistenesta. Forbrukarombodet blir kontakta av foreldre som har fått reknings sjøkk etter at barna deira har brukt mobil, nettbrett eller PC til å spele. I ein internasjonal kontrollaksjon hausten 2013 fann Forbrukarombodet prov for at populære spel som appellerer til barn inneheld direkte oppmodingar om kjøp i strid med marknadsføringslova.

Barn lar seg lett påverke av funksjonar og oppmodingar i spel, og vil ikkje alltid vere klar over kva for konsekvensar kvart tastetrykk har, eller kva marknadsføringa dei blir utsette for inneber. Tenestene som blir selde i spelet, slik som smurfebær eller virtuelle diamantar, er meir abstrakte enn i anna handel. Betaling for slike digitale ytingar er for eit barn som regel mindre handgripelege enn betaling for fysiske varer med kontantar. På mobil og nettbrett blir det også vanlegvis brukt eit betalingsmiddel som er lagt inn på førehand, slik at kjøp kan gjennomførast med eitt klikk. Nokre spel er knytte opp mot sosiale medium, og i slike er det ein risiko for at barn blir utsette for direkte marknadsføring eller kommersielt press frå venene sine. Desse faktorane gjer det nødvendig med en gjennomgang av kva krav som skal stillast til dei som tilbyr slike spel.

Det har stor økonomisk betydning at marknadsføring av spel er rett, og at vesentleg informasjon ikkje blir utelate eller skjult, slik at forbrukarane kan ta informerte val og bestille tenester på rett grunnlag.

Betalingstenester er ein av dei tenestene forbrukarane brukar hyppigast, og er mest avhengig av. Det å ha tilgang til effektiv og sikker betaling er heilt avgjerande i spelverda. Utviklinga i spelindustrien syner korleis spelarens betalingsvilje blir vevd tettare inn i sjølve spelet. Spel blir optimalisert og designa slik at oppmoding til kjøp dukkar opp på planlagd stad og tid, slik at spelaren intuitivt trykker «kjøp». Det er derfor viktig at forbrukarmyndighetene fører tilsyn med betalings- og samtykkemekanismane i spela. Der kjøp blir gjennomført med betalingskort, må tryggleiksmekanismane etter finansavtalelova verne forbrukarar som nyttar seg av desse betalings-tenestene.

Likevel har kjøp inne i mobilapplikasjonar, spesielt i spel retta mot barn, skapt store problem for foreldre som har fått høge reknings etter at deira barn har kjøpt virtuelle pengar eller anna innhald inne i slike spel.

8.4 Internasjonalt samarbeid

Spelutviklarar og plattformer der spela blir marknadsførte og selde, er først og fremst internasjonale aktørar. Spelproblematikken har derfor blitt løfta opp på eit internasjonalt nivå. Forbrukarombodet legg vekt på internasjonal semje med utanlandske forbrukarstyresmakter om desse krava. Forbrukarombodet er med i både europeiske prosessar gjennom **EUs Consumer Protection and Cooperation (CPC)** komité⁸⁵, og internasjonale prosessar gjennom **International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN)** og Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

På bakgrunn av informasjonskrav til forbrukar i direktivet om forbrukarrettar⁸⁶, som blei implementert i Noreg 13. juni 2014, har EU-kommisjonen utvikla eit forslag til skjermbilete som inneheld vesentleg informasjon om nedlasta fil eller program, og som skal visast før nedlastinga blir gjennomført⁸⁷.

Forbrukarombodet har i **Consumer Protection and Cooperation Network (CPC)**, som er eit EØS-nettverk av europeiske forbrukarstyresmakter, vore med på å forhandle med tenestetilbydarar og enkelte europeiske spelsamanslutningar for å få dei til å følge EU-lovgjevinga. Eit mål her er å rette opp i problema for barn og foreldre når det gjeld uønska kjøp i appar og spel på nettet. Forhandlingane har tatt utgangspunkt i fire krav stilt av CPC. Desse er:

1. Applikasjonar skal ikkje marknadsførast som gratis når dei i realiteten kostar pengar på grunn av tilbod om kjøp inne i applikasjonen
2. Applikasjonar som sannsynlegvis blir brukt av barn skal ikkje innehalde direkte kjøpsoppmodingar
3. Betalingsinnsstillingar skal ikkje vere førehandsinnstilt, men velgast av forbrukaren sjølv
4. Applikasjonar må ha tilfredsstillande og lett tilgjengeleg kontaktinformasjon

Forhandlingane har i stor grad ført fram, men det er framleis enkelte punkt som det enno ikkje har blitt einigheit om.

Det er første gang CPC har samla seg med ein felles front i forhandlingar med selskap. Alle dei europeiske forbrukarmyndighetene er einig om at dette nettverket har ei særskilt god gjennomslagskraft.

I samband med gjennomgangen av **OECDs** retningslinjer for e-handel, som vart utgitt i 1999, har Forbrukarombodet saman med andre internasjonale forbrukarstyresmakter dei siste åra delteke aktivt i arbeidsgruppa i OECD komiteen om Consumer Policy for å utarbeide felles retningslinjer om Internett og mobile betalingar. Desse retningslinjene vart lansert i april 2014 og omhandlar også pengespel på nett.

Forbrukarombodet er også med i arbeidsgruppene som diskuterer OECDs retningslinjer for Participative Web og Digital Content. Også i dette arbeidet blir det sett på behovet for forbrukarvern ved spelaktivitetar, for eksempel ved inn app-kjøp.

⁸⁵ <http://www.forbrukerombudet.no/2014/02/europeisk-front-mot-kjoeppepress-i-spel-rettet-mot-barn>

⁸⁶ RÅDETS DIREKTIV 2011/83/EU

⁸⁷ DG JUSTICE GUIDANCE DOCUMENT: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/crd_guidance_en.pdf

Eit land som har laga retningslinjer for bransjen er Storbritannia, der Britiske *Office of Fair Trading* publiserte 30. januar 2014 prinsipp for nett- og app-baserte spel.⁸⁸ Veldig mange av dei store internasjonale aktørane innan spel er regulert av britiske styresmakter. Prinsippa listar opp åtte oversiktlege krav til både spelutviklarar og plattformane som formidlar og sel spel, med krav om at dei skulle rette seg etter krava innan 1. april 2014. Prinsippa vil falle inn under direktivet om urimelig handelspraksis og går ut på gjennomskiktighet, tydeleggjering av informasjon, handelspraksis overfor barn, og betalings- og samtykkemekanismar. Office of Fair Trading har under arbeidet med prinsippa sirkulert utkast med moglegheit for kommentarar, og Forbrukarombodet har under denne prosessen uttrykt si støtte til prinsippa. Her er lista opp hovudinnhaldet i desse åtte krava:

- Informasjon om kostnader i spelet.
- Informasjon om spelet.
- Informasjon om spelaktøren.
- Informasjon om reklameinnhald.
- Ikkje gi villeiande inntrykk av at det er nødvendig å betale i spelet.
- Ikkje aggressiv reklame i spelet.
- Ikkje oppfordre barn om å kjøpe eller overtale andre til å kjøpe.
- Informert samtykke for betaling frå kontoinnehavar.

Også gjennom **International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN)**, er Forbrukarombodet aktiv deltakar i diskusjonar som omhandlar forbrukarvern ved kjøp av og i spel. Under ICPENs førre konferanse i Panama våren 2014 var kjøp i spel eit eige tema.

8.5 Regulering av dataspel

Medietilsynet er rådgjevande instans for dataspel i Noreg. Dei arbeider også med førebygging og bevisstgjerung av foreldre blant anna gjennom PEGI-merking av spel, og gjennom tiltak knytt til regjeringa sin handlingsplan mot spelproblem. I løpet av de siste åra har Medietilsynet blant anna produsert ei brosjyre om problemspeling, og ei rekke informasjonskort om dataspel. Arbeidet har også resultert i nettportalen www.problemspilling.no, brosjyre om «Barn og medier» og ein rapport om «Gutter og dataspill».

Dataspel er i dag ikkje spesifikt regulert av norsk lov slik som film og videogram er. Det finst altså ikkje lovheimel for å hindre at barn under 18 år kjøper spel med grove valdsskildringar.

Medietilsynet brukar PEGI-systemet for sjølvregulering av dataspel ved aldersmerking, dette er ei frivillig merkeordning utført av organisasjonen Pan-European Game Information (PEGI). Denne ordninga gjeld i dei fleste europeiske land. PEGI-merkinga blir brukt på dei mest kjende spelkonsolla (Xbox, Playstation og Nintendo), men PEGI arbeider internasjonalt for å vidareføre merkeordninga til spel og applikasjonar på mobile plattformer.

Omsetning av dataspel er altså ikkje regulert av norsk lov når det gjeld førehandssensur eller aldersgrenser. Men dataspel med bruk av pornografi og grove valdsskildringar kan rammast av straffelova⁸⁹.

⁸⁸ Sjå OFTs prinsipp på http://www.of.gov.uk/shared_of/consumer-enforcement/of1519.pdf

⁸⁹ § 204 og § 382

9.

Pengespelproblem



Speleavhengigheit er den negative sida ved pengespel. Sjølv om pengespel for nordmenn flest er underhaldande, viser undersøkingar at mange tusen nordmenn mistar kontrollen og utviklar problematisk speleåtfærd. Den digitale utviklinga, som har medført at pengespel er tilgjengelege overalt heile tida, gjer at styresmakter og pengespelaktørar må tenke nytt for å verne sårbare spelarar mot å utvikle problematisk speleåtfærd. Regulering må legge til rette for at spelaren på ein best mogleg måte kan greie å ha kontroll på eiga speleåtfærd.

I det internasjonale diagnosesystemet (ICD-10) er speleavhengigheit, eller «patologisk spelelidenskap», omtalt slik: «Lidelsen består av hyppige gjentatte episoder med pengespill som dominerer pasientens liv på en måte som skader sosiale, yrkesmessige, materielle og familiære forhold».

Teikn på speleavhengigheit kan mellom anna vere at spelaren føler at han må gamble meir etter tap for å vinne igjen det tapte. Andre kriterium kan vere at spelaren har mista, eller vore nær å miste jobb, studieplass eller sosiale relasjonar på grunn av pengespel.

Mens pengespelavhengigheit i dag er ein anerkjent diagnose, blir dataspelavhengigheit sett på som eit område med behov for meir forskning før diagnosen dataspelavhengigheit kan settast. Det er stor overlapp mellom kriteria som blir brukte for å identifisere pengespel- og dataspelavhengigheit. Ifølgje den siste norske befolkningsstudien er 0,6 % av befolkninga karakteriserte som promlemspelarar, mens 0,3 % av befolkninga innfrir kriteria for dataspelavhengigheit.⁹⁰

Undersøkinga «Uskyldig moro?» frå 2010 om pengespel og dataspel blant norske ungdomar og oppfølgingsstudien «Pengespel og dataspel» frå 2013, (sjå fotnote nr. 99 på side 60) synte at problematisk bruk av pengespel og dataspel har samanheng med ei rekke negative faktorar i livet til ungdomane. Det er framleis uklart i kva grad slike faktorar er årsak eller verknad av speling.

Av alle land som ikkje forbyr pengespel har Noreg antakeleg verdas strengaste reguleringa av pengespel på grunn av faren for å utvikle speleavhengigheit. Omsynet til problematisk speleåtfærd er ein berebjelke for penge-spelregelverket, og er mellom anna synleg i formålsparagrafane til lovene på lotteri- og pengespelfeltet. Dette er bakgrunnen for mange andre reglar og retningslinjer for pengespelaktørane i Noreg.

Lotteritilsynets arbeid med problematisk speleåtfærd omfattar førebygging, statistikk, fordeling av pengar til organisasjonar som arbeider med feltet og drift av Hjelpelinja for speleavhengige. Handlingsplanen mot spelproblem 2013-2015⁹¹ gir god oversikt over arbeidet på feltet. Dei tre hovudmåla i denne planen er at få personar i Noreg skal utvikle problematisk speleåtfærd, kunnskapen om spel og speleproblem skal aukast, formidlast og delast. Speleavhengigheit må identifiserast tidleg, og det må vere god behandling tilgjengeleg.

Hjelpelinja for speleavhengige skal hjelpe personar som er i krise. Hjelpelinja er organisert som eit samarbeid mellom Lotteritilsynet og Sykehuset Innlandet HF Sanderud. Tenesta skal vise til andre former for hjelp, blant anna behandling. I tillegg skal tenesta samle informasjon om speleåtfærd i befolkninga. Det er mellom anna tilbod om gratis fjernbehandling for avhengigheita.

Nokre av dei regulatoriske tiltaka som er gjort i seinare tid er maksimale innskotsgrenser for spel og moglegheit for spelaren å setje eigne grenser for spel.

Universitetet i Bergen sin befolkningsstudie frå 2013 viste mellom anna at moderate risiko-spelarar og problemspelarar er dei gruppene som er mest positive til åtferdsregulerande verktøy for spel. Dette syner at regulering av spel hjelper i arbeidet mot problematisk speleåtfærd.

Ein konsekvens av betalingsformidlingsforbodet er dessverre at det er blitt meir utbreidd med spel på kreditt hos utanlandske nettspeltilydarar. Dette er svært uheldig for speleavhengige som spelar hos aktørar utan løyve som ikkje har maksimumsgrenser for spel, og som i tillegg tilbyr betalingsløysingar som ikkje stoppar spel på kreditt slik at spelegjelda kan vekse seg svært stor.

Ein spelar som har spelt på kreditt må betale spelegjelda si dersom kredittytar ikkje var kjend med at pengane skulle nyttast til spel. Ein bank vil alltid ha kjennskap til kva pengane skal brukast til dersom det er brukt kredittkort som f.eks. MasterCard. Banken mottar da melding om at transaksjonen har brukarstadkoden for pengespel, MCC 7995, men dersom spelselskapet har brukt andre betalingsløysingar for å omgå betalingsformidlingsforbodet, vil det ikkje automatisk vere synleg for banken.

Speleavhengigheit kan få svært alvorlege økonomiske og strafferettslege følgjer for spelaren. Eit tragisk eksempel på at speleavhengigheit kan føre til spel for enorme summar og få svært alvorlege følgjer ei sak som i 2010 blei slått stort opp i media. Den spelavhengige nordmannen vart dømd for grovt bedrageri til tre år og tre månader fengsel etter å ha spelt vekk over 60 millionar kroner på nettspel, i hovudsak på utanlandske aktørar utan løyve. Bedrageriet vart gjort for å finansiere speleavhengigheit.

⁹⁰ UiB Befolkningsstudie 2013, sjå www.lotteritilsynet.no

⁹¹ www.lotteritilsynet.no

Digital utvikling for dagens pengespelaktører

10.1 Lotterimarknaden



Grafen over viser utviklinga på den private lotterimarknaden frå 2006 til 2012⁹². Utviklinga viser at omsetninga på landslotteri har gått mykje ned dei siste åra.

Fleire organisasjonar har lagt ned sine landslotteri, mykje på grunn av dei høge kostnadane med sal og distribusjon, samt vanskar med å få selt forventa loddmengde.

Lite har skjedd på det teknologiske området dei siste åra, både når det gjeld distribusjon og lotterikonsept. Den tradisjonelle måten å selje lodd til medlemmer, ved telefonsal eller ved dørsal er truleg på veg ut. Telefonsal er omstridt og dyrt. Mange har reservert seg mot telefonsal. Stadig færre nordmenn går med kontantar på seg, noko som gjer vanleg loddssal enda vanskelegare.

Det er vanskelig å komme inn på marknaden med nye lotterikonsept i Noreg. Det har også vist seg å vere kostbart å utvikle og drifte store lotteri, samt at det tar tid å etablere eit nytt konsept i marknaden. Når det ikkje har vore særleg pågang til Lotteritilsynet om nye store lotteri dei siste åra kan det vere ein kombinasjon av fleire årsaker:

- Vanskeleg å få løyve og uklart kva som skal til. Det er berre Pantelotteriet som har fått løyve sidan regelen om nye lotterikonsept kom i 2007.
- Fleire landsdekkande organisasjonar kan no søkje om å få midlar frå 18 % av overskotet frå Norsk Tipping.
- Momskompensasjonsordninga for frivillige organisasjonar er blitt så stor (1,2 milliard i 2014) at presset på lotterimarknaden er blitt redusert.

Den digitale utviklinga for pengespel går svært raskt. Dei private lotteriaktørane er del av den lovlege norske pengespelmarknaden, men er i dag bundne av eit regelverk som ikkje opnar for å ta i bruk ny teknologi i særleg grad. I perioden 2005-2011 hadde Noreg eit stort skrapelotteri (Yezz-lotteriet) til inntekt for åtte store humanitære organisasjonar. Lotteriet blei lagt ned i hovudsak på grunn av manglande inntening.

Utvalet har ikkje tru på at dei tradisjonelle papir-lotteria kjem til å overleve i konkurransen med dei andre aktørane i pengespelmarknaden utan at dei får moglegheit for digital utvikling. Utvalet vil derfor tilrå at det blir opna for at også dei private

lotteriarrangørane kan tilby deltaking, trekking og utbetaling av premiar på nettet. Regelverket bør endrast slik at den private lotterimarknaden får rammevilkår som gjer dette mogleg.

Det er eit prinsipp etter gjeldande regelverk at Lotteritilsynet berre kan gi løyve til tradisjonelle lotteri med fysiske loddsetlar. Pantelotteriet Panto er til no det einaste lotteriet som har fått løyve etter ein regel som kom i 2007⁹³ om «Godkjenning av visse lotteri». Regelen opnar for å gi løyve til såkalla «nye lotterikonsept» som avvik frå dei tradisjonelle. Lotteritilsynet kan gi løyve til slike lotteri, men er i dag avhengig av førehandssamtykke frå Kulturdepartementet til dette. Fleire aktørar har søkt om løyve etter denne regelen, men alle har fått avslag på grunn av manglande førehandssamtykke frå departementet.

Ein av desse aktørane er Postkodelotteriet som har klaga avslaget inn for ESA fordi dei meiner at regelen er i strid med EU/EØS-regelverket. EFTAs overvaksingsorgan ESA opna i 2014 sak mot Noreg. Det er ESAs vurdering at det norske regelverket er i strid med EØS-avtalen på dette området. Kulturdepartementet er usamd i dette, og saka er ikkje avklart per dags dato. Kulturdepartementet arbeider med å endre regelen om nye lotterikonsept, og forslaget er sendt på høyring⁹⁴. Forslaget går i hovudsak ut på at Lotteritilsynet kan gi løyve til fem nye lotterikonsept for sju år om gongen. Det skal ikkje gjevast løyve til interaktive lotteri i elektroniske kanalar. Kvart lotteri kan ha ei årleg omsetningsramme på inntil 300 millionar kroner. Organisasjonen som søker om løyve må ha betydeleg internasjonal aktivitet. Vedtaksmynde er gitt til Lotteritilsynet, og det vil ikkje lenger vere krav om førehandssamtykke frå Kulturdepartementet.

Det er låg risiko for å utvikle speleproblem gjennom tradisjonelle lotteri. Dersom det blir opna for at også slike lotteri kan nytte ny teknologi, kan

⁹² Lotteri- og stiftelsestilsynets statistikk over norske pengespel og lotteri 2012

⁹³ Forskrift til lov om lotterier m.v. § 7 FOR-1995-02-24-185

⁹⁴ Kulturdepartementets høyringsbrev 15.10.2014 med høyringsfrist 5.1.2014

dette biletet fort endre seg dersom det ikkje samtidig blir innført regulering med krav om registrert spel og grenser. Forsking har vist oss at mange speleavhengige spelar fleire ulike pengespel, og da først og fremst raske spel. Skal norske styresmakter ta speleansvar på alvor, bør det vurderast å innføre registrert spel for alle pengespel med høg risiko, der spelarane får tilgang til spela på ein digital plattform.

Dersom spela skal tilbydast på digitale plattformer bør det stillast vilkår om at desse spela skal vere registrerte. Spelaren bør knytast opp mot ein sikker ID, slik at vi unngår at spelarar opererer med fleire spel-identitetar. I tillegg bør det innførast eit sentralt register for utestenging som gjeld for alle lovlege spel. Pengespel er ein vaksenaktivitet, og det bør derfor vere ei lovfesta 18-års aldersgrense for alle spel der det er krav om løyve.

Skal denne delen av marknaden kunne eksistere i framtida, må styresmaktene tillate arrangørane å ta i bruk ny teknologi for å halde på kundane sine og rekruttere nye kundar. Utfordringa blir å balansere attraktive spel på nye plattformer med gode verktøy for ansvarleg spel. For å kunne setje rammer for kjøp av lodd og for å kunne kontrollere aldersgrensa, vil registrert spel også her vere ei løysing.

10.2 Bingo

Bingo er ei form for lotteri som kan organiserast både som profesjonell entreprenørbingo og som foreiningsbingo. Talet på bingohallar i Noreg har auka frå 126 i 2006 til om lag 230 i 2014. Brutto omsetning i bingohallane har stige jamt frå 1,8 milliard i 2006 til 5,6 milliardar i 2010. I 2012 kom det nye reglar med restriksjonar for trekketid på databingo, og dette førte til ein venta reduksjon i brutto omsetning i 2012 med 22 prosent til vel 4,5 milliardar kroner.

Dersom entreprenørbingoen fortsatt skal kunne vere ein aktiv bidragsytar i den lovlege norske pengespelmarknaden, er det vesentleg at speltilbodet er attraktivt. Dagens teknologi opnar for å tilby fleire speleplanar som er tilpassa publikumsgrunnlaget til eikvar tid. Linkane mellom bingohallane er virtuelle, og haller kan koplast av og på forskjellige spelerom, for eksempel til forskjellige tidspunkt på dagen eller til forskjellige bingospel. Sjølv om dei tekniske løysingane opnar for å tilby fleire speleplanar, gjer regelverket om avgrensingar i jackpot og krav til form på opplising

av trekningsresultat i hovudspelet at dette er vanskeleg å få til.

Bingobransjen har vore gjennom fleire endringar i regulering dei siste åra, mellom anna innføring av forbodet mot bingoautomatar frå 2010 og restriksjonar på trekketid på databingo. Som ein konsekvens av einerettsmodellen for speleautomatar, fekk Norsk Tipping innføre spelterminalen Belago i bingohallane. Trass endringane i bingo-reguleringa heng regelverket for det tradisjonelle hovudspelet i bingo igjen i ei tid der bingo blir spelt med manuell kryssing av tal på papirbongar etter ein fastsett speleplan. Vanlegvis spelar fleire bingohallar ilag om hovudspela. Dei siste åra er det blitt meir utbreidd at norske bingoentreprenørar tilbyr såkalla «hovudspel 2». Spelaren kan da berre delta med elektroniske bongar, og det er felles trekking for alle spelarane som deltar. Som regel er det færre gevinstar i kvart spel på hovudspel 2 og spelet går difor raskare enn hovudspel 1. Utviklinga av hovudspel 2 er eit forsøk på å tilby større variasjon i bingospel i bingohallar.

I tillegg til hovudspel kan bingohallane i dag tilby sidespel som databingo, Belago og papirbaserte sidespel med hovudgevinst inntil 1000 kroner. Nokre bingohallar er også kommisjonærar for Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

For å delta i eit bingospel hos ein av dei lovlege norske entreprenørane, må spelaren i dag møte opp fysisk i bingohallen. Bingohallane har både 18-års aldersgrense, tilsette som har pengespel som sitt spesialområde, og som er kursa i å oppdage risikospelarar. Alle terminalar i bingohallar er fysisk merka med kontaktopplysningar til Hjelpelinja. Bingobransjen ønsker å oppretthalde dei fysiske bingolokala som ein kontrollert arena for spel, og som ein sosial møteplass i lokalsamfunnet. Dersom bingo fortsatt skal vere ein del av den lovlege norske regulerte marknaden er det problematisk at bingo blir oppfatta som eit gammaldags spel som ikkje appellerer til yngre menneske.

Det bør greiast ut om det skal opnast for digital deltaking i bingospel knytt til spelarens lokale bingohall i sanntid. På denne måten kan dei som ikkje har høve til å oppsøke bingo-lokalet denne dagen likevel delta i spelet. Moglegheita til å spele hos sin lokale bingohall heimafrå, og til å chatte med venner og tilsette i bingohallen vil styrke driftsgrunnlaget for bingohallane, samtidig som spelarane deltar i eit lokalt og ekte fellesskap i

sitt nærmiljø. Eit løyve til å tilby bingo er knytt opp mot eit fysisk, autorisert bingo-lokale med tilhøyrande lokale foreiningar som får inntekter frå bingo. For å gjere spela meir attraktive og konkurransedyktige for dei kommande generasjonar, meiner utvalet at det bør opnast for at dei eksisterande bingo-løyva (hovudspel og papirsidespel) kan gjerast tilgjengelege på digitale plattformer gjennom bruk av registrert spel.

Utvalet presiserer at vi ikkje meiner at dette bør innebere løyve til interaktive pengespel i konkurranse med Norsk Tippings Instaspill.

Utvalet meiner det er klart at dersom vi skal oppretthalde ein norsk, regulert bingo- og lotterimarknad i framtida må desse få endra rammevilkåra i regelverket for å oppretthalde grunnlaget for sin eksistens i marknaden.

10.3 Norsk Tipping og Norsk Rikstoto

Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har i dag andre rammevilkår enn dei to andre store private gruppene av pengespelaktørar i Noreg bingobransjen og andre store, private lotteriarrangørar. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto kan i dag tilby spela sine på digitale plattformer. På den andre sida har dei statlege aktørane tatt i bruk ei rekke speleansvarsverktøy og er underlagt strengare tilsyn og kontroll.

Sidan Norsk Tipping og Norsk Rikstoto allereie har investert store ressursar i digital utvikling, ser utvalet for seg at noko av dette kan bli brukt av andre aktørar som får løyve til å tilby pengespele sine digitalt i Noreg. Utvalet ser det som ei mogleg løysing at eventuelle andre aktørar skal få tilbod om å bruke digitale løysingar, som er utvikla av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. I praksis kan dette skje gjennom tilgang til ei nettløysing for digitalt tilbod av pengespel mot avgift.

10.4 Fordelinga av marknaden

Kjerneområdet i den norske pengespelmarknaden består av kontrollerte og regulerte spel i regi av statleg kontrollerte pengespelselskap, eller av private aktørar, som har fått løyve frå norske styresmakter til å drive med lotteri. I dei fleste pengespel er utfallet heilt eller delvis tilfeldig ved at vinnaren blir kåra gjennom ei eller anna form for trekning. Andre spel tar inn element av kunnskap, til dømes hestespel og nokre typar sportsspel.

I Noreg blir lotteri og pengespel ikkje skattlagde, men det er eit krav at overskotet frå spela skal gå til dei gode formåla, som er nemnde i dei tre lovene. Overskotet frå Norsk Tipping går til idrett og kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar, mens overskotet frå Norsk Rikstoto går til å styrke hestesport, hestehald og hesteavl. Overskotet frå private spel (bingo og lotteri) går til lotteriverdige samfunnsnyttige og humanitære organisasjonar.

Netto omsetning i **2001** var 8.5 milliardar kroner. Norsk Tipping sto for 44% av dette, mens Norsk Rikstoto sto for 10 %. Bingo med entreprenør sto for 4 % og landslotteria for 5 % av den totale netto omsetninga. I tillegg stod den private automatbransjen for heile 30 %.

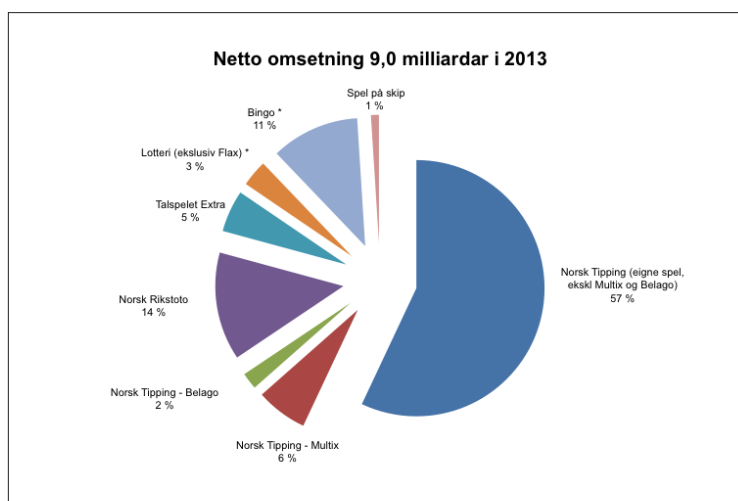
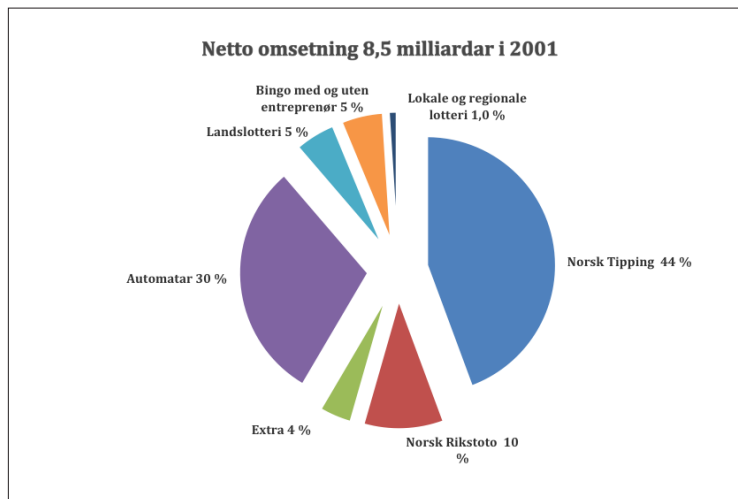
I **2013** sto dei norske spela for ei omsetning på 9 milliardar kroner. Marknadsdelen til Norsk Tipping hadde da vekse frå 44% til 65%. I denne perioden er automatbransjen avvikla, og Norsk Tipping har overtatt med nye spel-terminalar Multix og Belago, som i motsetnad til den gamle automatbransjens marknadsdel på 30% berre sto for 8% i 2013.

Fordelingspolitikken er blitt politisk diskutert gjennom fleire tiår.

Historia bak frivillige organisasjonar som overskotsmottakarar i den norske pengespel-marknaden er lang. Dei vil difor vere blant drivarane til å utvikle nye lotterikonsept. Gammal teknologi fungerer ikkje lenger for å kunne tilby attraktive pengespel, og dette tvingar fram behovet for bruk av ny teknologi til å kunne tilby spela digitalt. Det same gjeld utvikling av nye lotterikonsept, med klare rammer og regelverk slik at aktørane kan ha godt grunnlag for å vurdere framtidige investeringar.

Det finst mange ulike inntektskjelder for frivillige lag og organisasjonar, men med ulike tilgangskriterium, for eksempel forskrift om automatkompensasjon, grasrotordninga, moms-kompensasjon og 18 %-ordninga.

Norske pengespel genererer årleg meir enn fem milliardar kroner til ulike gode formål. Pengane kjem frå forskjellige lotteri og pengespel. Det er overskot frå dei statlege spelselskapa Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, frå Extra-spelet, frå pengespel på skip og frå forskjellige former for privatdrivne bingo og lotteri.



Idretten mottar den største delen av overskotet. Statistikken frå Lotteritilsynet for 2012, viser at idretten fekk tilført vel to milliardar kroner i 2012.

Over 1,6 milliard kroner av dette fekk idretten gjennom den såkalla Tuppenøkkelen som dette året tilførte idretten 47,9 prosent av overskotet i Norsk Tipping. Kultur og fritid fekk i 2012 tilført vel 1,3 milliard kroner.

Andre sektorar hadde følgande inntekter i 2012:

- Hestesporten fekk nesten 600 millionar kroner frå overskotet i Norsk Rikstoto.
- Helseformål, til dømes Kreftforeninga og Noregs Blindeforbund, fekk nesten 540 millionar – av dette 220 millionar kroner frå Extra.
- Humanitære formål, som til dømes Røde Kors og Redningsselskapet, fekk i alt 540 millionar kroner – mesteparten frå Norsk Tipping.
- Andre organisasjonar, som politiske parti og religiøse formål, fekk 37 millionar kroner.

- 12 millionar kroner gjekk til tiltak mot uheldig speleåtfærd.
- 145 millionar kroner er estimerte inntekter frå foreiningsbingo og radiobingo som gjekk til ulike formål.

Idrettens inntekter frå pengespel passerte to milliardar kroner i 2012, og vil fortsette å auke – i alle høve i 2014 og 2015. Det har samanheng med at Stortinget har endra Tuppenøkkelen slik at idretten i år får 56 prosent av overskotet i Norsk Tipping. Frå 2015 vil prosenten auke til 64 prosent.

Ordninga med **automatkompensasjon** frå 2008 gir tilskot til organisasjonar som hadde automatinntekter i 2001, basert på organisasjonens automatinntekter i 2001. I snitt gjeld dette om lag 370 organisasjonar, som har delt 49 millionar mellom seg. 511 millionar har gått til 10H-grupperinga, som består av Røde Kors,

Noregs Blindeforbund, Redningsselskapet, Handikapforbundet, Krefthforeninga, LHL, Flyktningehjelpen, Redd Barna, Nasjonalforening for folkehelsen, Norsk Folkehjelp. Denne ordninga er blitt vidareført gjennom den nye 18 %-ordninga: «Forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner frå spilleoverskuddet til Norsk Tipping»⁹⁵.

Den nye **18 %-ordninga** vil berre treffe eit fåtal landsdekkande organisasjonar. Den nye ordninga opnar for at også organisasjonar som ikkje hadde automatinntekter 2001 kan søke om tilskot.

Grasrotordninga⁹⁷ blei innført i 2009, og gjer det mogleg for Norsk Tippings spelarar å gi 5 % av sin innsats på Norsk Tippings spel direkte til eit sjølvvald lokalt lag.

I 2012 tilførte grasrotordninga 340 millionar til 21309 ulike lag. Det er verd å merke seg at nær 2/3 (64 %) av grasrotmidlane gjekk til idrettsorganisasjonar.

I 2012 gikk 5,1 milliardar kroner til formål. I tillegg fekk helse- og humanitære organisasjonar utbetalt i alt 166 millionar frå tidlegare års midlar gjennom Tippetnøkkelen, og dette var midlar som ikkje var utbetalt tidlegare. Overskotet frå Norsk Tipping blir gjennom Tippetnøkkelen tildelt gjennom ulike ordningar. Formåla er idrett, kultur og samfunnsnyttige eller humanitære organisasjonar. Idretten får si tildeling gjennom Kulturdepartementet (47,9 % av Tippetnøkkelen). Midlane til kultur går gjennom statsbudsjettet (19,5 %) og Regjeringa (14,6 %). Midlar til samfunnsnyttige eller humanitære formål (18 %) blir utbetalt på to måtar. Det meste blir betalt direkte frå Lotteritilsynet etter fastsett fordeling. Ein mindre del blir betalt ut av Lotteritilsynet etter søknad til lag og foreiningar som hadde automatinntekter i 2001.

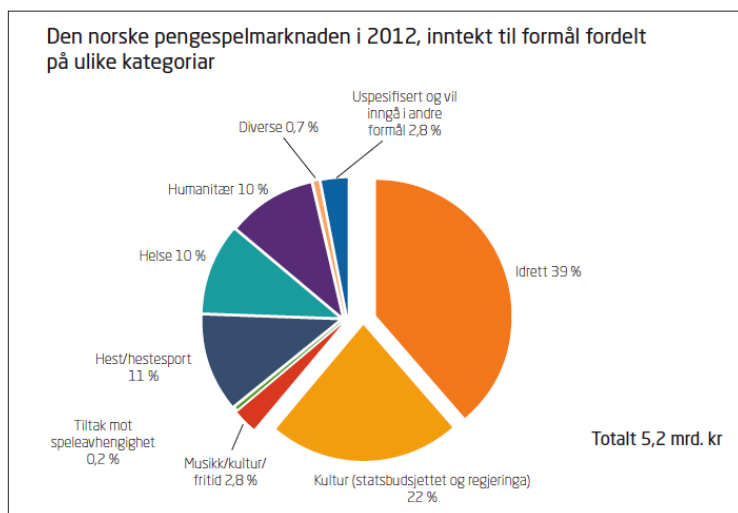
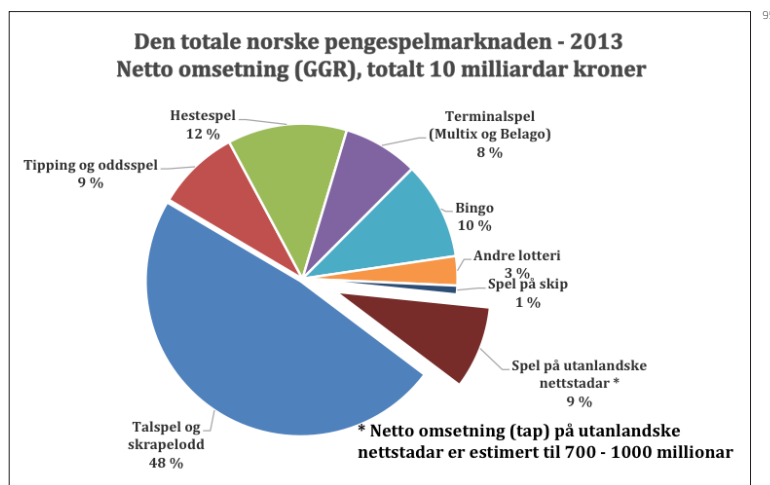
Utvalet tilrår følgande tiltak og regelverksendringar for å vurdere i kva omfang dagens regelverk er tilstrekkeleg tydeleg og konsekvent for aktørane i marknaden

Utvalet meiner det er klart at dersom vi skal ha ein norsk, regulert bingo- og lotterimarknad i framtida må desse få endra rammevilkåra i regelverket for å oppretthalde grunnlaget for sin eksistens i marknaden. Den teknologiske

utviklinga gjer i dag at konkurrentane for desse to aktørgruppene opererer på nett og på sosiale medium. Utvalet ser ikkje anna framtid for den private pengespelbransjen enn å gi dei løyve til å utvikle seg digitalt.

7. Lovlege norske pengespelaktørar bør få moglegheit til å tilby eksisterande spel i digitale kanalar for å kunne oppretthalde grunnlaget for sin eksistens i marknaden. I dette ligg også følgande tilrådingar:

- Det bør opnast for å gjere entreprenørbingo tilgjengeleg i sanntid på digitale plattformer knytt til lokal bingo-hall.
- Det bør opnast for at arrangørar av lotteri skal kunne tilby spela sine på digitale plattformer.



8. Alle norske pengespel som blir tilbodne på digitale plattformer skal ha krav om registrert spel og bruk av andre spele-ansvarsverktøy.

9. Norske bingoar bør få moglegheit til å utvikle og tilby meir attraktive bingospel med meir fleksible rammevilkår.

Desse forslaga inneber ikkje ei auka ramme for formidling. Det er ikkje snakk om å opne for auka konkurranse mellom statlege og private aktørar, men å gjere alle spela meir tilgjengelege for spelarane. Dette vil vere i samsvar med den teknologiske utviklinga.

⁹⁵ Statistikk frå Lotteritilsynet

⁹⁶ FOR2009-06-12-640

⁹⁷ FOR-2009-02-27-38 om grasrotandel

11.

Sosiale nettverksspel

– uskuldig moro eller nye former for pengespel?

AND GET 100.000 IN GOLD!”





Illustrasjonen til venstre er ein reproduksjon av ein debatt på Facebook som gir eit innblikk i kva folk kan oppleve som problematisk med sosiale nettverksspel.

Sosiale nettverksspel er **pengespel** dersom dei møter kriteria for eit pengespel.

Sosiale nettverksspel er spel på sosiale plattformer eller med andre former for sosial interaksjon i spelet. Det kan vere betalte spel, men er oftast gratis eller med kjøp undervegs. Spela kan innehalde premiar, og omfattar noko meir enn dei internasjonale spelkategoriane social gaming og social gambling. Dette kan vere både kasinospel og dataspel.

Sosiale nettverksspel er pengespel dersom dei møter vilkåra for eit pengespel. Spelaren kan vinne ein premie av økonomisk verdi, det kostar pengar å delta i spelet og spelet har eit heilt eller delvis tilfeldig utfall. Spelet fell da inn under det gjeldande pengespelregelverket i Noreg.

Dette betyr også at sosiale nettverksspel er lovlege dersom dei ikkje oppfyller eitt eller fleire av vilkåra for pengespel.

11.1 Dette er sosiale nettverksspel

Det eksisterer ikkje ein generelt akseptert definisjon av social gaming i dag, verken nasjonalt eller internasjonalt. Grensa mellom kva som er pengespel og kva som er social gaming vil vere forskjellig i ulike land fordi definisjonen av pengespel er ulik. Som i dei fleste andre land er *social gaming* ikkje særskilt regulert i norsk lov.

I staden for dei internasjonale uttrykka *social gaming* og *social gambling* har utvalet her valt å bruke uttrykket **sosiale nettverksspel** for å understreke at vi her vil snakke om social gaming og gambling i vid forstand. Sosiale nettverksspel omfattar alle former for digitale *social games*, som er små, enkle dataspel på sosiale medium og appar. Det omfattar også **social gambling** og dataspel som blir spelt på Internett, og inneheld sosiale element som deling på sosiale medium, kan få «likes», har chattefunksjon og ei eller anna form for kjøp og sal av virtuelle gode.

11.1.1 Ulike typar sosiale spel

Sosiale nettverksspel har utvikla seg parallelt med utviklinga av sosiale nettverk. Det er mange tilgjengelege spel i marknaden i dag, både pengespel og andre spel. Ofte blir desse omtalt og diskutert under fellesnemninga «spel», men dette gir eit komplisert og uoversiktleg bilde. Vi vel å dele dette opp slik:

- **Gratisspel:** Her er spela heilt gratis å laste ned eller få tilgang til. Desse kan vere både med og utan reklame i spelet.
- **Advergaming:** Her er spela gratis å laste ned eller få tilgang til, men blir finansiert av å vere reklame for eit produkt.
- **Freemium/Free2Play:** Det er gratis å laste ned eller få tilgang til. Spelaren kan kjøpe tillegg som for eksempel ekstra liv, meir energi, verktøy eller kart. Tilleggseffektane kostar pengar. Ofte kan ein spelar som ikkje vil sjå reklame i spelet velje å betale for å sleppe reklame, og på denne måten betaler han for å delta i spelet.
- **Abonnement:** I abonnementsbaserte spel betaler spelaren ei periodisk abonnementsavgift for å få tilgang til spelet eller til spesielle tilleggseffektar i spelet.
- **Betalte spel:** Spelaren betaler for spelet som kan vere både med og utan reklame. I nokre spel kan spelaren også kjøpe tillegg eller ekstra abonnement.
- **Gaming:** Uttrykket blir ofte brukt for å beskrive mange ulike typar underholdning - alt frå pengespel til konsollspel, dataspel og mobilspel. Vanlegvis blir omgrepet gaming brukt om ein type spel som ikkje fyller vilkåra til å vere pengespel. I praksis vil uttrykket gaming bli brukt om spel som manglar eitt eller fleire av vilkåra i pengespeldefinisjonen (innsats, premie og tilfeldig utfall).
- **Gambling:** Uttrykket blir brukt om pengespel med innsats og premie av økonomisk verdi, samt eit heilt eller delvis utfall.

11.1.2 Internasjonalt om Social games

I følge The International Social Gaming Association er social games spel som typisk blir spelt online eller på mobile plattformer, og som har eit sosialt element i seg. Det sosiale elementet i spelet inneber vanlegvis at folk spelar med, eller direkte mot sine vener. Det kan også bety at dei får plass på ei resultatliste eller deltek i chatterom i spelet, og at framgang og resultat blir delt og samanlikna via sosiale nettverk. Spela er ofte lett tilgjengelege og enkle.

Utvalet har brukt tre større kjelder i arbeidet med sosiale nettverksspel, og vi reknar desse som nokre av dei viktigaste per i dag når det gjeld kunnskap om sosiale nettverksspel i Europa.

- Rapporten «Social gaming in Europe» Schmid/Talos/Aquilina 2012.
- UK Gambling Commission og deira rapport «Technical Report Exploring Social gaming» 2012.
- The International Social Gaming Association (ISGA) og rapporten «A New Industry's Profile Digital + Social + Game = Digsogame» 2014.

UK Gambling Commission, ISGA og boka «Social gaming in Europe» nyttar ulike definisjonar om sosiale nettverksspel, men hovudtrekka er likevel samanfallande. Alle definisjonane fell innanfor sosiale nettverksspel slik utvalet har brukt omgrepet her i rapporten.

UK Gambling Commission regulerer og har kontroll og tilsyn med mange av dei store aktørane i marknaden i Europa for pengespel og sosiale nettverksspel. I rapporten 2012 har dei særskilt trekt fram utfordringane med sosiale nettverksspel som marknadsføringskanal for pengespel. Dei meiner det er nødvendig med meir forskning og undersøkingar om sosiale nettverksspel for å kunne bestemme om og korleis det skal regulerast.

I møte med utvalet i februar 2014 la UK

Gambling Commission vekt på bl.a.:

- Interessefeltet til myndighetene i Storbritannia når det gjeld sosiale nettverksspel er avgrensa til den typen spel som ser ut som og opplevast som pengespel men ikkje har premiar av økonomisk verdi.
- Dei fokuserer i sitt arbeid på risikoprofilen til spelaren, ikkje på grensa mellom sosiale nettverksspel og pengespel.
- Sjølvregulering frå bransjen og «best practice» kan vere løysinga på risikoen for uheldige konsekvensar av sosiale nettverksspel.
- Barn som brukar pengar frå foreldres betalingskort/kredittkort er eit viktig tema.
- Det er reglar i UK om å ikkje villeie spelarane, slik at f.eks. ein gratis versjon av eit spel og pengespelet må ha lik vinnarsjanse.
- Dei vil ikkje lage reglar før dei veit meir om bransjen og kva som vil virke, «evidence based».
- Dei mottek data frå store selskap i bransjen i sine undersøkingar.

Boka «Social gaming in Europe» konkluderer med at EU-regelverk i tillegg til verktøy for spelarane for sjølvregulering implementert av speloperatørane er tilstrekkeleg når det gjeld omsynet til forbrukarane og alderskontroll. Det er ikkje nødvendig med særskilt regelverk for sosiale nettverksspel.

I rapporten frå IASG, som byggjer på ei undersøking av spelvanar, viser dei bl.a. til at forbrukarar lett kan skilje mellom sosiale nettverksspel (avgrensa til deira omgrep Digsogame, Digsinos) og pengespel på Internett. Dei viser også til at det ikkje er teoretisk og empirisk belegg for at forbruk av Digsogames på nokon måte påverkar pengespel eller fører til uheldig forbruk.

IASG⁹⁸ publiserte «Best Practice Principles» for social gaming bransjen i oktober 2014. Prinsippa er laga for å gi rettleiing til sosiale speloperatørar og spelutviklarar. Organisasjonen meiner prinsippa reflekterer eksisterande praksis som for tida er på plass, og omfattar prinsipp om forbrukarvern, ansvarlegheit og openheit. For eksempel er det i prinsippa uttalt at:

- «Casino style games should not deliberately lead players to believe they will be successful at real money gambling games».
- «Casino style social games should specify that the games are intended for use by those 18 or older and/or provide advice to parents and teens on making smart choices online».

Drivkrafta og draumen for ein typisk spelar av pengespel er å satse pengar for å kunne vinne pengar.

Spelarar av typiske sosiale nettverksspel ønsker underhaldning, prestisje, sosialt samspel eller ein fin avatar, og er ikkje opptekne av sjansen til å vinne ein premie. Spelarane kan i blant vere villige til å betale for å utvide eller forbetre spelopplevinga, men motivasjonen for å spele ligg ikkje i draumen om den store premien.

11.2 Sosiale nettverksspel - eit framtidig problem?

Utvalet har sett på fleire ulike element av utviklinga med sosiale nettverksspel. Dei siste åra har det skjedd ei samansmelting av underhaldande, enkle sosiale nettverksspel og pengespel, der element av innskot og gevinst er tatt inn. Det som er meir usikkert er i kor stor grad dette gir grunn til uro av omsyn til problematisk speleåttferd. Det er også usikkert kor mykje denne marknaden vil påverke den norske pengespelmarknaden framover. Omsetninga for norske pengespel har vore relativt stabil dei siste åra, og det er ikkje klare indikasjonar på at sosiale nettverksspel har påverka omsetninga for norske pengespel til no.

Samtidig som det har skjedd ei samansmelting av sosiale nettverksspel og pengespel, er det fleire aktørar som brukar sosiale nettverksspel som ikkje er pengespel til testspel og marknadsføring, og som rekrutteringskanal til pengespel. Dette kan skje på mange ulike måtar. Mest typisk er der spelaren mottar reklame for pengespel med lenke til reine pengespelnettsider mens han spelar eit gratis sosialt nettverksspel.

Ungdomsundersøkingane om pengespel og dataspel i Noreg i 2010 og 2013⁹⁹ viser at nettspeloperatørar som tilbyr spel med både verkelege pengar og leikepengar, kan fungere som ein rekrutteringskanal der folk blir dratt over frå dei meir uskuldige spela med leike-

⁹⁸ ISAG "Best Practice Principles Version 2 October 2014" http://www.i-sga.org/wp-content/uploads/2013/11/ISGA_bestpracticessprinciples_October2014.pdf

⁹⁹ Nova rapportene «Uskyldig moro? Pengespill og dataspill blant norske ungdommer» 2010 og « Pengespill og dataspill – endringer over to år blant ungdommer i Noreg» 2013

pengar til dei ordentlege pengespela. Det blei vist til at mange av tilbydarane av pengespel på Internett også tilbyr dei same spela i ein demoversjon der spelaren kan spele med leikepengar. I denne typen spel kan ein lære å spele utan risiko for å tape pengar.

Ein anna undersøking¹⁰⁰ viser at tilbakebetalingsprosenten i spel med leikepengar ofte er høgare enn det som er tilfelle med dei same spela spelt med ekte pengar. I dei norske ungdomsundersøkingane uttaler forskarane at det er rimeleg å anta at slike spel skapar ein illusjon om gode vinnarsjansar og eigen ferdigheit i spelet.

Utvalet har ikkje haldepunkt for å seie noko klart om talet på spelarar som blir rekruttert frå sosiale nettverksspel til pengespel. Vi kjenner ikkje til tal som viser i kor stor grad bransjen bevisst rekrutterer sårbare spelarar til pengespel ved bruk av sosiale nettverksspel eller demospel med leikepengar, men det er nærliggande å tru at meininga med å tilby demoversjonen som gratisspel kan vere å rekruttere spelarar frå gratisspela over til spel med ekte pengar.

Utvalet ser det slik at denne rekrutteringa kan vere eit problem dersom den er retta mot barn og unge, eller mot personar som har ein problematisk speleåtfærd. Desse gruppene er i dag verna spesielt når det gjeld marknadsføring av regulerte pengespel i Noreg. Til samanlikning må du, om du vil teste ut Norsk Tippings spel, ha spelekort og vere over 18 år.

11.2.1 Informasjon til spelarane om deira pengebruk

Utvalet har sett nærmare på betalingsløysingar i sosiale nettverksspel, og har hatt mange diskusjonar om kjøp i spel (in-app-kjøp). Utvalet har diskutert i kva grad det bør setjast strengare krav til slik betaling og informasjon om betalingsløysingar for å unngå ukontrollert pengebruk, spesielt når det gjelder barn og unges kjøp i spel. Dette er mest aktuelt i såkalla «Freemiums», som er gratisspel der det ikkje kostar noko å kjøpe, laste ned eller starte spelet, men der ein kan gjere kjøp undervegs i spelet. For spelaren vil det ofte vere vanskeleg å vite kva ein får igjen for kjøp i spelet.

Utvalet ser at fleire sosiale nettverksspel tilbyr in-app-kjøp som utgjer svært store beløp, og det kan vere uklart kor mykje dette kostar i verkelege pengar når summene er oppgitt i ukjende verdier som «coins», «gold», «diamantar» og liknande. Spesielt er dette vanskeleg å forstå for barn og unge. I mange spel er det vanskeleg å finne informasjon om kva ein eigentleg får for pengane, kva det ein kjøper kan brukast til, og i kva grad det aukar sjansane for å nå eit mål eller vinne spelet. Det kan også vere vanskeleg å forstå at spela kan vere laga slik at dei oppfører seg ulikt ut i frå korleis spelaren spelar.

Ein del sosiale nettverksspel med økonomiske mekanismar ligg i gråsona til pengespel, spesielt der det blir brukt ein virtuell valuta i spelet som dei aktuelle spelarane kan bruke i sitt virtuelle liv. Den har verdi for spelaren. I tillegg er det slik at det for nokre av spela eksisterer ein svartebørsmarknad der ein kan selje slik valuta mot verkelege pengar. Omfanget av denne svartebørsmarknaden har utvalet ikkje tal eller anna konkret dokumentasjon på. Det er ei problemstilling om ein kan seie at slik valuta er ein økonomisk verdi, og difor er ein gevinst etter lotterilova.

Som for pengespel er det viktig at informasjonen til spelarane om spelet, betalingsløysingar og mekanismene i spelet, f.eks. kor sannsynleg det er å vinne, tilbakebetalingsprosent og om spelet er tilfeldig eller om spelaren kan påverke resultatet, blir formidla godt nok og er i samsvar med regelverket. Aktørar som opererer i den norske marknaden må følgje marknadsføringslova uavhengig av om eit spel er eit pengespel eller ikkje. Utvalet meiner at dette er svært viktig, og at det bør prioriterast å arbeide for at aktørar som tilbyr spel med økonomiske mekanismar til nordmenn, følgjer marknadsføringslova og forbrukardirektivet frå EU i tillegg til forbrukarmyndigheitene sine internasjonale retningslinjer og krav til bransjen.

11.3 Kor mykje spelar vi for på sosiale nettverksspel?

Utvalet meiner vi her som utgangspunkt kan legge til grunn internasjonale tal frå land vi kan samanlikne oss med når det gjeld omfanget av talet på nordmenn som spelar sosiale nettverksspel. Vi ser det slik at særnorske moment ikkje er anna enn rikdom og særskilt godt utbygd breiband, som gjer at vi har mange private mobile speleplattformer og stor tilgang til Internett i befolkninga.

Ifølgje forskning frå ThinkEquity 2011 er den globale social gamingmarknaden venta å omsette for 14,6 milliardar USD i 2015. *SuperData* (2012) trur at social casino-sektoren vil stå for 2,5 milliardar av dette. Ifølgje analyseselskapet Gartner (2011) er det 750 millionar menneske som spelar social gaming i dag, og talet er venta å stige til 1,5 milliard innan 2015.

Lotteritilsynet har estimert¹⁰¹ norske tal for omsetning og tal spelarar i sosiale nettverksspel. I denne samanhengen er det brukt både nasjonale og internasjonale kjelder¹⁰², og det er viktig å merke seg at forståinga av kva som er sosiale nettverksspel varierer. Dette estimatet må derfor betraktast som retningsgivande, og er på inga måte eksakt.

Basert på bransjetal og Lotteritilsynets anslag om omsetning for sosiale nettverksspel for 2013, spelte om lag 2 millionar nordmenn og dei betalte i alt 600 millionar kroner. I snitt blir dette 300 kroner per spelar, uavhengig av om spelarane har betalt i spel eller ikkje. Lotteritilsynet har vidare prøvd å estimere omsetninga for sosiale nettverksspel med framskriving til 2018. Det er vanskeleg å framskrive utviklinga for sosiale spel. Blant anna fordi spel, speleplattformer og betalingsløysingar endrar seg.

Lotteritilsynet reknar med at vekst først og fremst kjem på omsetning og i mindre grad i talet på spelarar. Dei fleste barn og unge spelar allereie så det er lite rom for nyrekruttering. Fleire kan likevel komme til å betale i spel. Nokre av dei vaksne kan tenkjast å debutere med spel.

¹⁰⁰ Sevigny, Coultier, Pelletier, & Ladoucer, 2005

¹⁰¹ Vedlegg: Notat frå Lotteritilsynet til Hamarutvalet

¹⁰² Norske kjelder: Universitetet i Bergen (UiB) sin rapport «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Noreg 2013» (2014), Medietilsynet sin rapport «Barn og Medier 2014» (2014), befolkningsdata frå Statistisk Sentralbyrå (SSB) per 1. januar 2014. Europeiske kjelder: Schmid, Talos og Aquilina si bok «Sosiale nettverksspel in Europe» (2012). Europeiske data er sett i høve til befolkingstal henta frå Eurostat.

Dersom den reelle utviklinga blir slik som Lotteritilsynet har lagt til grunn, vil litt fleire enn for 2013, 2,2 millionar, spele i 2018 og betale i alt 1,2 milliard kroner. I snitt vil dette bli i overkant av 500 kroner per spelar.

11.4 Sosiale nettverksspel som liknar pengespel

Dette er spel som ikkje fyller vilkåra til å bli rekna som pengespel, fordi operatøren har fjerna premien, innsatsen eller tilfeldigheita. Dette gjeld særleg for spel som liknar pengespel, og er av typen poker, hjulspel, kasinospel, men som manglar innsats eller premiar. Bransjen aukar raskt og har hatt ei enorm økonomisk utvikling.

Operatørane på dette området har overraskande store inntekter frå sosiale nettverksspel. Selskap som tilbyr dei same spela både som verkelege pengespel og som freemium-modellar tener i dag meir på at folk kjøper seg inn med virtuelle verdier. Spela kan sjå ut som dei verkelege pengespela, men er rigga for å trigge at spelaren blir hekta og vil bruke pengar i spelet. Bransjen er ikkje underlagt regulering i dag.

Operatørar av slike spel gjer dette av ulike grunnar og på forskjellige måtar:

- Freemium-modellen: Spelaren betaler for såkalla *premium features*, som for eksempel er spel utan forstyrrande reklame, fleire virtuelle effektar eller utstyr til spelet ditt (klede, kjæledyr), du kan spele lenge, du slepp vente på neste bane osv.
- Spelaren må akseptere å sjå annonser i spelet, eller han kan opparbeide virtuelle gode ved å sjå på små reklamefilm
- Spelaren må kjøpe «inngangsbillett», for eksempel for å entre det virtuelle kasinoet
- Operatøren tilbyr også verkelege pengespel, og driftar gratisspela som ein rein rekrutteringskanal der målet er å flytte spelaren over til dei verkelege pengespela

Når spel får så store likskapar med pengespel som dette, ser utvalet at vi står overfor store utfordringar, særleg på området for speleansvar.

- Har spelet ei reell aldersgrense?
- Spela inneheld pengespelelement og element som vanlegvis blir assosiert med speleproblem.
- Bransjen er underlagt inga eller lita regulering - kva for standardar er brukt?
- Det er forska lite på dette området.
- Bransjen er lite transparent.

11.5. Grensa mot ulovlege pengespel

OBS! Eit pengespel har både innsats, premie og eit heilt eller delvis tilfeldig utfall!

innsats og premiar. Det er vesentleg å hugse at i den grad alle dei tre vilkåra i pengespel-definisjonen er oppfylte, vil spelet falle inn under gjeldande pengespellovgjeving. Dersom det ikkje er eit pengespel, så er det ikkje særskilt regulert og derfor lovleg. Vi vil vidare her spesielt omtale dei sosiale nettverksspela som ikkje fell inn under gjeldande pengespel-regulering. Det gjeld særleg dei spela som kostar noko i ein eller annan form, har sterke likskapstrekk med tradisjonelle pengespel, men manglar premiar eller inneheld tilstrekkeleg grad av ferdigheit til at kravet til tilfeldig utfall ikkje er oppfylt.

I den grad nokon betalar for å delta i sosiale nettverksspel, spelet har eit heilt eller delvis tilfeldig utfall, og premien består i omsetteleg virtuell valuta eller virtuelle gode som ein elles berre kan få ved å betale for goda, vil spelet utgjere eit ulovleg lotteri etter pengespelregelverket.

I andre spel er det betalinga for spelet som gjer vurderinga av pengespellovgjevinga vanskeleg. Enkelte spelapplikasjonar er gratis å laste ned og bruke, men krev at spelaren betaler gjennom in-app-kjøp om spelaren vil ha ei komplett speloppleving. In-app-kjøp er dagens spel-butikk, og det er ingen ting i vegen for å kjøpe spel digitalt. Men på same måte som når spelaren handlar spel i ein fysisk butikk, er det ulovleg å spele om pengar eller andre ting med økonomisk verdi. Problema oppstår når dei tre elementa innsats, premie og tilfeldig utfall opptre i det same spelet.

Andre spel der betaling for spelet er problematisk finn vi i sosiale nettverksspel som krev betaling for å få tilgang til spela. Det kan koste pengar å få sleppe inn i eit virtuelt kasino, men så snart inngangsbilletten er betalt handlar resten av spelopplevinga om virtuelle pengar. Dersom denne typen virtuelle pengar ikkje kan omsettast vil pengespellovgjevingas krav til premie ikkje vere oppfylt. Dermed er spelet ikkje regulert etter dagens regelverk. I tilfelle der dei virtuelle pengane kan omsetjast vil spelet vere omfatta av pengespelregelverket.

Sjølv om eit sosialt nettverksspel er regulert av pengespellovgjevinga, betyr ikkje dette at ein kan få løyve til å tilby slike spel slik reglane er i dag. Dersom eit spel er omfatta av gjeldande pengespelregulering er det ikkje opna for å gi lotteriløyve til slike spel på nett og mobil.

Lotteritilsynet har fram til i dag i svært liten grad vurdert sosiale nettverksspel opp mot pengespelregelverket. Lotteritilsynet gjorde ei vurdering av spela på King.com i 2007, på bakgrunn av spørsmål frå eit selskap som ville inngå eit samarbeid med King.com. King er eit av dei største nettsjelselskapa i verda. Vurderinga vart gjort samla for alle spela sett opp mot lotterilova, og denne vurderinga vil i hovudsak vere gjeldande også i dag. Konklusjonen gjekk i hovudsak ut på at nokre av spela var pengespel og var i strid med lotterilova, mens andre ikkje var pengespel. Vurderinga vart ikkje sendt til King.com. I dag tilbyr King.com berre gratisspel, mens Royalgames.com tilbyr betalte spel med premiar. Det er det same selskapet som står bak begge nettsidene.

11.6. Bør sosiale nettverksspel regulerast særskilt?

Det er lite forskning på problematisk spelåttferd ved sosiale nettverksspel i Noreg og internasjonalt. Dette er ein ny type spel og vi veit lite om konsekvensane for den enkelte spelar.

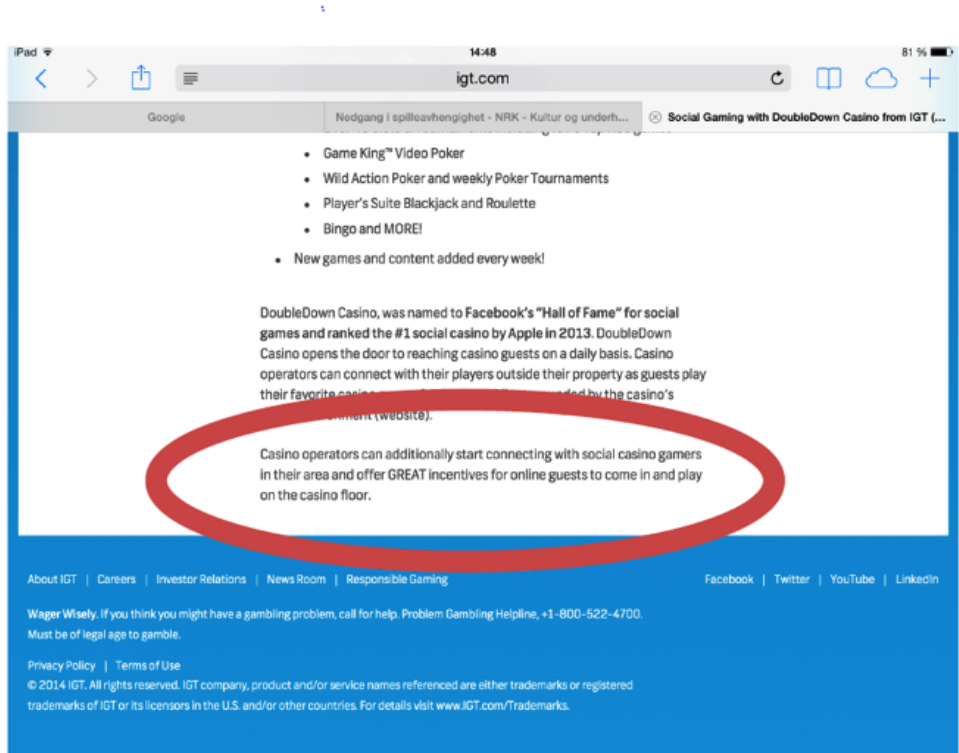
Sidan vi veit så lite om konsekvensane av sosiale nettverksspel, har utvalet diskutert om vi bør vente på meir kunnskap før vi regulerer dette området. Det har også vore diskutert om vi kan stole på at bransjen til ein viss grad regulerer seg sjølv.

Ei problemstilling er om det bør vere ei form for alderskontroll ved desse spela, slik som for dei fleste pengespel i Noreg i dag. Eit argument for det er at sosiale nettverksspel blir brukt som marknadsføringskanal for pengespel.

Utvalet har sett på om forbrukarregelverket som gjeld i Noreg vil kunne ramme den type spel og marknadsføring av spel som vi ønsker å regulere.

Nettspel - lovlege og ulovlege:

Døme	Innskudd	Gevinst	Tilfeldig utfall	Omfatta av pengespel-regulering?	Type spel	Klassifisering etter norsk regulering
Norsk Tippings nettkasino	X	X	X	Ja	Pengespel	Lovleg, har løyve
Farmville, Candy Crush Saga	X	nei	nei	nei	Sosialt nettverksspel	Lovleg
Royal-games.com, for eksempel Candy Crush-turnering	X	X	delvis	ja	Sosialt nettverksspel med innsats og premie	Pengespel, kan ikkje få løyve.
Double Down Casino	Valfritt, kan betale for ekstra chips	?	X	nei	Sosialt nettverksspel «gambling-skule»	Gråson. Rein gamblingskule eigd av selskap som også tilbyr pengespel.



Eksempel:

IGT eig Double Down Casino som Apple kåra til det beste social casino i 2013. På IGTs nettstad trekk selskapet fram moglegheita for å bruke sosiale nettverksspel som ein portal inn til nettsida som tilbyr pengespel (sjå figur).

I perioden med arbeidet i utvalet har det vore sett i gang internasjonalt arbeid gjennom forbrukarmyndighetene der det europeiske nettverket av forbrukarmyndigheter, CPC, har vore sentralt. Vi har også vurdert om styresmaktene bør vente på resultatet av det internasjonale arbeidet for å sikre forbrukarrettigheter før vi føreslår tiltak og endringar i regelverket.

Utvalet ser at det internasjonale arbeidet på forbrukarområdet ikkje kjem inn på alle dei delane av området som er problematisk sett opp mot pengespelregulering. Dette gjer det nødvendig å greie ut om sosiale nettverksspel bør regulerast særskilt i pengespelregelverket.

Her følger ei oppsummering av dei tema knytt til sosiale nettverksspel som har vore diskutert og vurdert i utvalet:

- Forbrukarvern, spesielt mindreårige.
- Foreldrekontroll med betaling av spel.
- Omsynet til problematisk spelåtfærd.
- Kontroll med verksemda til spelaktørane.
- Fridom til nyskaping, og til å konkurrere i marknaden.

Det har vore eit viktig poeng for utvalet at vi ikkje skal føreslå å regulere noko som ikkje, eller i liten grad, kan handhevast. Utvalet har i hovudsak diskutert følgande ulike løysingar for å regulere sosiale nettverksspel i Noreg:

- Regulering av sosiale nettverksspel særskilt i pengespelregelverket.
- Forbod mot enkelte typar sosiale nettverksspel i pengespelregelverket.
- Retningslinjer for spelbransjen i Noreg.
- To spor med regulering i pengespelregelverket og marknadsføringslova.

Utvalet har diskutert om vi bør regulere enkelte typar sosiale nettverksspel som er laga som trening, rekruttering eller testspel til pengespel, spesielt dei spela som rettar seg mot barn og unge. Ei slik regulering kan gjerast i form av eit unntak i lotterilova, slik at også spel som ikkje er definert som pengespel blir omfatta av definisjonen. Dette kunne innebære lovfesta krav til enkelte typar sosiale nettverksspel. Ei slik løysing ville innebære at Lotteritilsynet har tilsyn og kontroll med desse spela. Det kunne da setjast krav til spelaktør, utbetaling av delar av overskotet til gode formål (lotteriverdige organisasjonar), krav til brukaridentifisering ved alderskontroll, maksimalgrenser for innskot i spel, marknadsføring osv.

Det er mange former for pengespel. Storleiken på innsats og premiar, graden av tilfeldig utfall og faren for å utvikle problematisk spelåtfærd kan variere. Det skal lite til for at eit spel vil vere regulert som eit pengespel. Spel utan premie vil alltid falle utanfor, og dette gjeld uavhengig av om spelet er laga for å rekruttere nye spelarar til pengespel eller på anna vis er særleg eigna til å trigge problematisk spelåtfærd,

Det eksisterer mange sosiale nettverksspel som har stor likskap med pengespel når det gjeld innsats, premie og problematisk spelåtfærd, og der drivkrafta også kan vere å vinne pengar. Vi har ei streng regulering av pengespel i Noreg for å verne spelaren. Desse omsyna vil vere like relevante for spel som har tilstrekkeleg stor likskap med pengespela. Spela kan utfordre den eksisterande pengespelmarknaden, og det er i dag ingen norske styresmakter som har tilsyn og kontroll med spela som ligg i denne gråsona.

Dei fleste av desse vil falle utanfor pengespelreguleringa, og er derfor i praksis uregulerte. Ein ser ofte at det kostar pengar å delta i spela, men sidan spelet ikkje tilbyr premie kan spelet fritt tilbydast i den norske marknaden. Internasjonalt ser vi at pengespelbransjen tar inn stadig fleire element av spel frå kategorien sosiale nettverksspel. Både i kasinobransjen og bransjen for sosiale nettverksspel kjem det stadig nye element av inntening eller underhaldningsspel til.

Dagens regelverk tar ikkje høgde for denne nye utviklinga. Omsynet til problematisk spelåtfærd, kontroll med spelaktørane verksemd, kontroll med betalingsløysingar og forbrukarvern er viktige grunnar til dagens regulering av pengespel.

Utvalet føreslår at det blir sett i gang ei utgreiing av regelverket med tanke på regulering av sosiale nettverksspel som ikkje fell inn under lotteridefinisjonen i pengespellovgjevinga.

Sidan marknaden for sosiale nettverksspel også i Noreg er enorm og vi enda veit lite om konsekvensane i framtida når det gjeld problematisk spelåtfærd og rettighetene til forbrukarane elles for slike spel, tilrår utvalet at arbeidet i utvalet skal vidareførast etter rapporten er levert Kulturdepartementet. Dette kan gjerast ved å opprette ei arbeidsgruppe beståande av deltakarar frå Lotteritilsynet, Forbrukarombodet, Medietilsynet og representantar for forskning, bransje og teknologi. Gruppa skal gjennomføre eit årleg møte i 2015 og 2016 der utviklinga for sosiale nettverksspel står på agendaen. Eit referat frå møtet med statusoppdatering og eventuelle tilrådingar og forslag til endring i regelverket skal sendast til Kulturdepartementet og Barne- og familiedepartementet. Etter møtet i 2016 skal det vurderast om gruppa skal halde fram med arbeidet, og kva form dette skal ha.

Gruppa skal vurdere om utviklinga i Noreg gjer det nødvendig å vurdere endringar i regelverket av omsyn til speleavhengigheit og forbrukaromsyn. Her er det vesentleg at gruppa følgjer med på utviklinga av virtuell valuta, og om det blir brukt pengepremiar i dei sosiale nettverksspela. Gruppa må følgje med på utviklinga på området for in-app-kjøp og kva informasjon spelaren får, henvendingar til Hjelpelinja om dette og liknande. Utvalet tilrår at Lotteritilsynet skal ha ansvar for å kalle inn til dei årlege møta. Lotteritilsynet skal ha ansvar for å innhente og legge fram talmateriale om sosiale nettverksspel, samt internasjonale utgreiingar på området.

Utvalet tilrår følgande tiltak i høve til oppfølging av marknaden for sosiale nettverksspel:

10. Det bør greiast ut om sosiale nettverksspel som liknar pengespel, men som ikkje fell inn under definisjonen av pengespel i gjeldande pengespellovgjeving, skal regulerast.

11. Det bør opprettast ei tverrfagleg gruppe samansett av Lotteritilsynet, Forbrukarombodet, Medietilsynet og representantar for forskning, bransje og teknologi. Gruppa skal ha særleg ansvar for å følgje utviklinga av sosiale nettverksspel, virtuell og digital valuta.

Framlegg til tiltak og endringar

Oppsummering av tiltak som står oppført i dei kapittel drøftingane er gjort.

Utvalet tilrår følgande tiltak og endringar i regelverket for å verne norske pengespel frå konkurransen frå utlandet:

1. Betalingsformidlingsforbodet må effektiviserast i samråd med banknæringa gjennom:
 - Tettare samarbeid med banknæringa. Lotteritilsynet bør kunne krevje årleg rapportering frå bankane på transaksjonar til einskilde spelselskap og betalingsleverandørar.
 - At Lotteritilsynet kan pålegge bankane å avvise transaksjonar til einskilde speleselskap og betalingsleverandørar.
2. Det bør bli sett i gang prosedyrar etter AMT-direktivet (TV-direktivet) for å stanse reklame på norsk TV for utanlandske spelselskap utan løyve i Noreg.
 - Medietilsynet prøver å oppnå semje med engelske styresmakter gjennom ein konsultasjonsprosedyre som er beskrevet i AMT-direktivet art. 4 nr 2 og kringkastingsforskrifta.
 - Om konsultasjonsprosedyren ikkje fører fram, tilrår utvalet at Medietilsynet gjennomfører ein omgåingsprosedyre og legg ned forbod mot vidaresending av den ulovlege marknadsføringa etter kringkastingslova § 4-5.
 - Dersom norske styresmakter legg ned forbod mot den ulovlege marknadsføringa, bør marknadsføringa frå pengespelaktørar i Noreg reduserast i samsvar med prinsippet om kanalisering av spelarar.

3. Departementa bør aktivt bruke sin direkte og indirekte eigarskap i media- og TV-selskap som eit verkmiddel for å oppnå dei samla og overordna måla i pengespelpolitikken.

4. Oljefondet bør avstå frå å investere i pengespelselskap som norske styresmakter har slått fast driv ulovleg verksemd i Noreg.

Utvalet tilrår følgande tiltak og regelverksendringar for å vurdere i kva omfang dagens regelverk er tilstrekkeleg tydeleg og konsekvent for aktørane i marknaden

5. Det bør greiast ut om eitt og same departement skal vere både eigarskaps- og reguleringsdepartement.

6. Det bør greiast ut om pengespellova, lotterilova og totalisatorlova skal samlast i ei lov. Utvalet tilrår at ein her særskilt vurderer om:
 - Det bør vere ei klagenemnd for heile pengespelområdet.
 - Gjeldande forskrifter på pengespelområdet bør samlast i ei forskrift.
 - Lotteritilsynet bør avgjere alle enkelt saker om godkjenning av pengespel.
 - Regelverket skal resultere i eit tydelegare skilje mellom myndighetsregulering og auka grad av fridom til sjølvregulering for dei statlege pengespeloperatørane. Alle reglar som vedkjem borgarens rettar og plikter skal ha forskrifts form.

7. Lovlege norske pengespelaktørar bør få moglegheit til å tilby eksisterande spel i digitale kanalar for å kunne oppretthalde grunnlaget for sin eksistens i marknaden. I dette ligg også følgande tilrådingar:

- Det bør opnast for å gjere entreprenørbingo tilgjengeleg i sanntid på digitale plattformer knytt til lokal bingoall.
- Det bør opnast for at arrangørar av lotteri skal kunne tilby spela sine på digitale plattformer.

8. Alle norske pengespel som blir tilbodne på digitale plattformer skal ha krav om registrert spel og bruk av andre speleansvarsverktøy.

9. Norske bingoar bør få moglegheit til å utvikle og tilby meir attraktive bingospel med meir fleksible rammevilkår.

Utvalet tilrår følgande tiltak for å følge opp marknaden for sosiale nettverksspel:

10. Det bør greiast ut om sosiale nettverksspel som liknar pengespel, men som ikkje fell inn under definisjonen av pengespel i gjeldande pengespellovgeving, skal regulerast.
11. Det bør opprettast ei tverrfagleg gruppe samansett av Lotteritilsynet, Forbrukarombodet, Medietilsynet og representantar for forskning, bransje og teknologi. Gruppa skal ha særleg ansvar for å følgje utviklinga av sosiale nettverksspel, virtuell og digital valuta.

Økonomiske og administrative konsekvensar

Tiltak 1:

Administrativ konsekvens er at det må regulerast i forskrift eller på annan måte korleis utvekslinga mellom bankar og Lotteritilsynet skal gå føre seg, og konkret kva bankane kan avkrevjast av rapportering.

Økonomisk konsekvens av tiltaket er at bankane får ei utgift knytt til produksjon og oversending av dokumentasjon. Det vert estimert at dette er minimalt. Lotteritilsynet får ein kostnad knytt til gjennomgang av dokumentasjon og eventuell iverksetjing av reaksjon mot spelselskap og ev. andre aktørar, samt ev. pålegg til bankar om avvisning av transaksjonar. Ei slik oppgåve vil inngå som normal tilsynsaktivitet for Lotteritilsynet og må prioriterast opp mot annan aktivitet innanfor dei rammene tilsynet disponerer. Tiltaket vert ikkje forventa å medføre behov for auke i tilsynet si budsjetttramme.

Tiltak 2:

Ved iverksetjing av denne tiltaksrekka må det påreknast at Medietilsynet får ein tidsavgrensa kostnad knytt til denne jobben. Det dreiar seg om reisekostnader og kostnader knytt til lov- og forskriftsarbeid. Ressursbruk og kostnad er ikkje mogeleg per i dag å talfeste, men det blir naturleg at Medietilsynet og overordna departement inkluderer oppdraget i styringsdialog og planlegging ved iverksetjing.

Tiltaket får indirekte den konsekvens at marknadsføring som fell inn under den aktuelle definisjonen ikkje lenger får inngå i inntektsgrunnlaget for dei TV-kanalane det gjeld.

Tiltak 3:

Dette er eit reint administrativt tiltak som ikkje har direkte økonomiske konsekvensar for styresmaktene. Tiltaket har eventuelt indirekte konsekvensar for inntektssida til dei media- og TV-selskap som blir omfatta.

Tiltak 4:

Ingen direkte økonomiske og administrative konsekvensar er relevante.

Tiltak 5:

Sjølve utgreiingsjobben som er omtalt som tiltak, medfører ikkje direkte økonomiske konsekvensar av større omfang. Det må i tilfelle vere dersom departementet ønsker å kjøpe eksterne tenester knytt til ei utgreiing. Det same gjeld kostnader som er knytt til utgreiinga for departementet sjølv, eller eventuelle underliggjande verksemder som for eksempel Lotteritilsynet. Konsekvensen av eventuelle endringar på området kan i neste omgang få den konsekvens at ansvarsområda mellom departementa blir justert. Dette kan igjen få konsekvensar for ressursbruk alt etter kva som konkret blir vedtatt.

Tiltak 6:

Administrative utgreiingar. Ingen særskilte administrative eller økonomiske konsekvensar

Tiltak 7:

For styresmaktene vil auka bruk av digitale kanalar bety at tilsynsverksemda må tilpassast til dette.

Tiltak 8:

Tilsyn og kontroll med registreringsløysning må vere dekkja på vanleg måte ved at aktørane dekker utgiftene gjennom avgifter og gebyr.

Tiltak 9:

Ingen spesielle administrative eller økonomiske konsekvensar.

Tiltak 10:

Utgreiingsarbeid. Ingen direkte økonomiske eller administrative konsekvensar.

Tiltak 11:

Lotteritilsynet, Forbrukarombodet, Medietilsynet og representantar for forskning, bransje og teknologi får driftskostnader knytt til forarbeid og møte.

Kostnader er avhengig av korleis arbeid, arbeidsfordeling og møtefrekvens i ei slik gruppe blir organisert. Gitt at ein held seg til eitt årleg møte med førebunde arbeid og oppfølging i etterkant, bør kostnader vere relativt avgrensa og fordelt relativt jamt på dei partane det gjeld.

Kjelder

Litteratur:

Krokan, Arne (2013): *Den digitale økonomien* Cappelen Damm AS

Kulturdepartementet: *Handlingsplan mot spillproblemer 2013-2015*

Lotteritilsynet: *Evaluering av forskrift om forbud mot betalingsformidling til pengespill uten norsk tillatelse (FOR 2010-02-19 nr. 184)*

Lotteritilsynet: *Fjernspillrapporten 2014*

Lotteritilsynet: *Statistikk over norske pengespel og lotteri 2012*

Lotteritilsynet: *Årsmelding 2013*

Norske lover og reglar for pengespel: https://lottstift.no/lotteritilsynet/om_lotteritilsynet/lov-og-regelverk/. Sjå elles Lovdata (www.lovdata.no).

NOVA, rapport nr. 18/19: *Uskyldig moro? Pengespill og dataspill blant norske ungdommer*

NOVA, rapport nr. 2/13: *Pengespill og dataspill. Endringer over to år blant ungdommer i Norge*

Schmid/Talos/Aquilina: *Social Gaming in Europe (2012)*

The International Social Gaming Association (ISGA):
«A New Industry's Profile Digital + Social + Game = Digsogame» (2014)

The International Social Gaming Association (ISGA):
«Best Practice Principles Version 2 October 2014»

UK Gambling Commission: *Technical Report Exploring Social Gaming (2012)*

Universitetet i Bergen: *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013 (mai 2014)*.

Lotteritilsynet.no/publikasjoner: <https://lottstift.no/lotteritilsynet/publikasjoner-lotteritilsynet/>

Presentasjoner, notat og møte:

Franssen, Justin (nederlandsk pengespeladvokat)

Gaming Laboratories International (GLI) v/Mullally, Kevin; Britton, Martin

Google v/ Harrison, Chris

GTECH v/ Mills, Greg E.

Hambach, Wulf (tysk pengespeladvokat)

Inspired Gaming Group v/ Gardiner, Nick

International Social Gaming Association v/Delaney, Luc

NMi v/ Verhoeff, Ben

Thakor-Rankin, Christina, 1710 Gaming Ltd

UK Gambling Commission v/Tofiluk, Nick; Morris, Paul m.fl.

Unibet v/Alling, Peter; Keuleers, Ewout; Lundberg, Inga; Andén, Nils; McDonald, Maria

Notat frå Lotteritilsynet til Hamarutvalet om omfang av social gaming i Noreg:
<https://lottstift.no/lotteritilsynet/files/2014/11/Omfang-og-utvikling-Social-gaming-notat-til-Hamar-utvalet.pdf>

