

Merknader til Kultur- og kirkedepartementet og Landbruks- og matdepartementets høringsbrev av 11. februar 2005 om prøveprosjekter for pengespill på internett og andre elektroniske kanaler.

Tippekommisjonærenes Landsforening har enkelte bemerkninger til departementets høringsbrev. Våre kommentarer er inndelt som følger:

- 1 Hovedmål med norsk spillpolitikk.
- 2 Forskjellen mellom norske og utenlandske operatører.
- 3 Hvor vil pengestrømmen gå?
- 4 Nødvendige politiske grep.
- 5 Erfaringer med nettspill.
- 6 Elektroniske kanaler er velegnede for pengespill.
- 7 Opparbeidelseskostnader.
- 8 Ansvarlig spill.
- 9 USA.
- 10 TKLs tilrådninger.

1 Hovedmål med norsk spillpolitikk.

Norsk politikk på spillområdet kan kort oppsummeres i to kjernepunkter:

1. Man vil ha en ansvarlig adferd hos operatører og spillere. Uhemmet gambling og spillegalskap skal motvirkes.
2. Overskuddet fra virksomheten skal gå til samfunnsnyttige formål og ikke til private investorens lommer.

Dette er oppnådd ved et generelt forbud mot spill. Samtidig har staten gitt konsesjoner på bestemte betingelser som lett har latt seg overvåke.

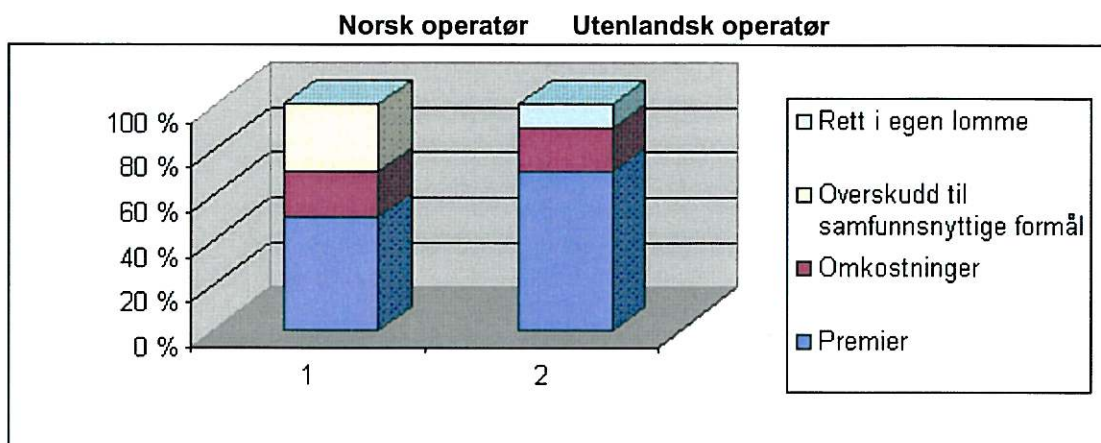
Nå er situasjonen en annen. Spill er velegnet for elektronisk distribusjon og kan lett formidles via digitalt interaktivt fjernsyn, mobiltelefonnettet UMTS og selvsagt over internett. I alle disse kanalene kan spill distribueres lett og med lave kostnader, uavhengig av nasjonale grenser. Dette har skapt utfordringer, ikke bare for Norge. Fordi nesten alle stater har tilsvarende spillpolitikk som Norge, er problemene noenlunde de samme for alle lands spillmonopoler.

2. Forskjellen mellom norske og utenlandske operatører.

Det er ikke utenlandske spillmonopoler som vil inn på det norske markedet. Slike monopoler bidrar til samfunnsnyttige formål. Det finnes ingen eksempler på at legale utenlandske spill har forsøkt å få innpass på det norske markedet.

Problemet alle stater står overfor er illegal spillvirksomhet som utnytter svak lovgivning og enkel distribusjon. Internasjonalt opererer nettopp slike grådige investorer som nasjonenes spillpolitikk vil motvirke. De samme aktørene har vesentlig bedre rammebetingelser enn de legale operatørene. Fordi de ikke bidrar til samfunnsnyttige formål, kan de øke premieandelen og likevel ha et betydelig overskudd til egen lomme. I det følgende vil betegnelsen ”utenlandsk operatør” bli brukt om disse illegale spilltilbyderne.

Illustrasjonen nedenfor illustrerer fordelingen av en innsats på kr. 100,- hos en norsk og en utenlandsk operatør.



Premier	50	70
Omkostninger	20	20
Overskudd til samfunnsnyttige formål	30	0
Rett i egen lomme	0	10

Den utenlandske operatøren kan ha en høyere premieandel fordi den ikke bidrar til samfunnsnyttige formål. Det er allment akseptert at en høyere premieandel stimulerer til spilllegalskap. De utenlandske operatørene bryter altså klart med *begge* kjernepunktene i norsk spillpolitikk.

3. Hvor vil pengestrømmen gå?

En utenlandsk operatør vil, for samme kamp, kunne gi bedre odds enn en norsk operatør. På ellers like vilkår er det åpenbart at en spiller vil velge det spill der en blir tilbudt best odds.

I en slik konkurranse er de lovlige norske operatørene nødt til å tape.

4. Nødvendige politiske grep.

I fri konkurranse, vil norske spilleoperatører tape. Det er to måter å unngå dette på:

- A: Norske spilloperatørers bidrag til samfunnsnyttige formål kan reduseres mot null. Slik kan de norske operatørene øke premieandelen, øke spilleavhengigheten og samfunnet vil sitte igjen med minimale overskudd.
- B: Den norske modellen kan ikke overleve uten sin tradisjonelle beskyttede monopolstilling. Staten må opprettholde monopolet og håndheve forbudet mot andre spill.

Departementet uttaler at "det ikke er aktuelt for norske myndigheter å "møte konkurransen" fra utenlandske nettspill". Departementet mener det vil være samfunnsmessig uforsvarlig å liberalisere vilkårene for drift av norske spill. Alternativ A over er dermed utelukket.

Tippekommisjonærenes Landsforening støtter departementets syn på alternativ A. Foreningen mener politiske myndigheter i denne evalueringssammenheng desto sterkere må vurdere alternativ B.

5 Erfaringer med nettspill.

Prøveprosjektet med nettspill ble iverksatt etter påtrykk fra Norsk Tipping, som åpenbart trodde de kunne konkurrere selv om monopolene ble utfordret.

Før Norsk Tipping startet med internettbasert spill i Norge hadde Norsk Tipping en jevn omsetningsstigning. Hvert år steg omsetningen gjennomsnittlig mer enn stigningen i konsumprisindeksen. I 2002 var omsetningen steget til kr. 9,7 milliarder. Fra dette tidspunkt var Norsk Tipping utsatt for økende konkurranse fra utenlandske nettspill. I 2003 var Norsk Tippings omsetning igjen kr. 9,7 milliarder. For 2004 sank Norsk Tippings omsetning, antakelig for første gang i selskapets historie.

Det er usikkert hvor mye som spilles fra Norge hos utenlandske operatører, men et konservativt anslag basert på Lotteritilsynets overslag kan være 1 milliard i 2002, 1,4 milliarder i 2003 og 2 milliarder i 2004. Sammenlagt er om lag 4,5 milliarder ført ut av landet. Gitt at Norsk Tipping hadde tatt hånd om denne omsetningen ville 1,35 milliarder gått til samfunnsnyttige formål. Disse pengene er nå borte.

Erfaringen med nettspill er at norske spill ikke kan hevde seg i konkurranse med utenlandske operatører. Utenlandske spill øker sine markedsandeler betydelig og omsetningen hos de norske aktørene går tilbake.

6 Elektroniske kanaler er velegnede for pengespill.

Høringen gjelder spill i elektroniske kanaler. Pengespill står i en særstilling blant varer og tjenester i det pengespill ikke behøver noen fysisk distribusjon. Det vil si at det ikke eksisterer noen egentlig fysisk vare. Det er derfor ekstremt lett å distribuere pengespill gjennom elektroniske kanaler. Norsk Tipping tilbyr allerede spill via digitalt fjernsyn. Denne teknologien kan lett tilby interaktivt spill mens for eksempel en fotballkamp pågår. En kan tilby og motta spill avhengig av kampens forløp, noe som er høyst avhengighetsdannende. Både fjernsynsprogrammet og spillet kan sendes fra en stasjon hvor som helst på kloden via satellitt, kabelnett eller internett. Tilsvarende internasjonale muligheter åpnes også med mobilnettet UMTS som allerede er godt utbygd i Norge.

7 Opparbeidelseskostnader.

Det er viktig å notere at markedsføringen av nye salgskanaler krever stor innsats. Dersom en utenlandsk operatør skal sende fotballkamper over internett med interaktiv tipping, vil en stå overfor store investeringer. Markedet må opparbeides og kundene må tilvennes å bruke ens tjenester.

Det som skjedde med internettspill var at kundene ble tatt med over til det nye mediet. Norsk Tipping har kjørt store reklamekampanjer for spill på internett, men spillet på Norsk Tippings nettsider er beskjedent. Effekten har imidlertid vært at kundene har brukt internett og oppdaget at en får et bedre tilbud et tastetrykk unna.

Kundene er først introdusert til det nye mediet. Denne jobben har de norske spillleselskapene tatt på seg. Videre har de norske aktørene bekostet store reklamekampanjer for de nye mediene. Effekten er at utenlandske operatører kommer til et marked som er opparbeidet og som det er reklamert for av de norske operatørene, for så å overta alle kundene. Norge har vært paradiset for utenlandske nettspill.

8 Ansvarlig spill.

Dersom en gir tillatelse til distribusjon av lovlige norske pengespill i nye elektroniske kanaler, vil de norske operatører ta med seg sin kundebase over til de nye mediene. Også i de nye distribusjonskanalene vil det uunngåelig dukke opp konkurranse fra utlandet som både har mer aggressive spill og et bedre tilbud. Lokket med høyere tilbakebetaling til spilleren behøves ingen prøveordning for å finne ut at spilleren vil dras til de utenlandske spillene. Dette vil være spill som ikke er regulert av norske myndigheter og som mer kynisk stimulerer spilleren i sin egen stue. Spenningen i spillet og samtidig faren for å utvikle spilleavhengighet kan økes når innsats og resultat ligger nær hverandre i tid og der muligheten for nytt spill er umiddelbar. Dette vil være mulig med interaktivt fjernsyn, internett og UMTS.

Spill hos kommisjonæren før en går hjem og ser en fotballkamp på fjernsyn, har ikke det samme aggressive og avhengighetsdannende ved seg.

Ved å tillate de nye elektroniske kanalene, tar en med seg kundene fra et kontrollerbart marked til et marked som er helt utenfor norske myndigheters kontroll. De nye kanalene er ikke bare utenfor norske myndigheters kontroll, de har også nye og helt uante muligheter for å fremme uansvarlig, aggressivt og avhengighetsskapende spill.

9 USA.

I Internetts hjemland, USA, er alt spill på internett forbudt. Selv ikke de legale statlige lotteriene kan tilby sine tjenester over internett. Grunnen til dette er at USA som Norge holder premieandelen nede og benytter overskuddet til samfunnsnyttige formål. I USA innså man, uten noen prøveperiode, at en rekke skruppelløse foretagender ville kunne tilby aggressive, avhengighetsdannende spill som ikke ga noe overskudd til samfunnsnyttige formål. Man innså også at disse ville utkonkurrere de eksisterende spillene dersom de fikk operere fritt. I USA er det straffbart å bistå, delta eller tilby internettspill.

Også i USA ser en at håndhevingen er vanskelig. Innenlands i USA overholdes reglene. Hovedutfordringen for USA er som for oss, at utenlandske aktører henvender seg til hjemmemarkedet fra en base i en annen jurisdiksjon.

Vi ser at USA aktivt beskytter sitt hjemmemarked slik en rekke land også gjør det. Virkemidlene er:

- * straff for tilbyder av ulovlig spill
- * straff for spill på ulovlige spill (og etter vårt syn vel så viktig:)
- * konti brukt av ulovlige spilloperatører beslaglegges

Man kan tilføye at pengeoverførsler til og fra konti tilhørende utenlandske operatører, stoppes og beslaglegges.

Når spilleren verken er sikker på om innsatsen eller eventuell premie kommer frem, blir det fort uinteressant for spilleren å satse penger i det ulovlige markedet. Om myndighetene aktivt beslaglegger pengestrømmene vil det snart bli meget uinteressant å tilby ulovlig spill.

10 TKLs tilrådninger.

Vi ser at departementenes tilrådning er å gi to norske operatører tillatelse til å tilby spill i elektroniske medier, men at en ikke vil gi tillatelse til å tilby interaktive spill.

Det siste er nok for å motvirke spillegalskap og er et isolert sett godt tiltak. Konkurransen fra utenlandske spill er der imidlertid uavhengig av denne begrensningen. Kundene vil bli tilbudt interaktivt spill i disse kanalene. De vil spille på det interaktive spillet. Samfunnet vil få alle de negative konsekvensene av uønsket spilladferd, men ingen av inntektene.

En slik begrensning er å sammenligne med at man får selge hveteboller i konkurranse med de andre på torget, men man får bare bruke sammalt grov rug og ikke hvete.

Tippekommisjonærenes Landsforening tilrår:

- at det ikke gis forlenget tillatelse til noen av de norske aktørene.
- at nettspill forblir forbudt i Norge.
- at norske myndigheter informerer publikum om at utenlandske operatører ikke er lovlige og at en vil beslaglegge utenlandske operatørers bankkonti.
- at Norge som USA og flere andre land aktivt håndhever spillforbudet og beslaglegger pengeoverførsler til og fra utenlandske operatørers bankkonti.

Fordelene er mange:

- * En unngår en uansvarlig spill og unngår spillegalskap.
- * En har direkte kontroll med virksomheten.
- * Ingen penger tappes ut av landet.
- * Samfunnsnyttige formål får overskuddet i stedet for utenlandske investorer.

For Tippekommisjonærenes Landsforening



Hans Edvard Sunde
Sekretær