



Verdier i spill

Spillregulering og
spillproblemer i Norge

**ACTIS-NOTAT 1:2016
OPPDATERT SEPTEMBER 2019**

actis
RUSFELTETS SAMARBEIDSORGAN

Innhold

Innledning	3
Fra knipsekasse til virtuelt kasino	4
Lover om pengespill og lotteri	7
Spillproblemer i Norge	8
Ulik risiko – i spill og blant spillere	9
Hva er spilleavhengighet?	10
Pengespill på nye flater	12
Arbeidsliv	13
Innsats mot spillproblemer - handlingsplanene	14
Ansvarlig spill?	14
Rå rekruttering	15
Vedtak for en mer ansvarlig spillpolitikk	16
Flere søker hjelp	16
Massiv reklame	18
Ulovlig markedsføring	19
Brev til ambassadørene	20
Dialog og avtaler	20
Brev til lokalavisene	21
Ulovlig medvirkning	21
Blokkering og betalingsforbud	22
Pensjon i spill	24
Lisensdebatten	25
Spillbransjens svar	25
Hvorfor skal de utenlandske aktørene ville gå inn i en lisensordning?	26
Strategien fremover	27
Hva kan vi lære av Danmark?	27
... og Sverige?	29
Bingo i blindsonen	29
Poker og lotterier	30
Actis mener	31
Litteraturliste	33

Innledning

De første spilleautomatene i Norge var knipsekassene fra Røde Kors som kom på slutten av 1930-tallet. Innsatsen var én krone.

I dag er pengespilltilbudet noe ganske annet. Over to millioner nordmenn – nær 60 prosent av oss – spiller pengespill. Og vi spiller for over 45 milliarder kroner i året, eller rundt 2500 kroner hver. Rundt 85 prosent av den norske netto spilleaktiviteten (omsetning etter at premier er utbetalt), skjer hos aktørene som har tillatelse til å tilby spill i den reguleringsmodellen Norge har valgt for spill, den såkalte enerettsmodellen.

Ny teknologi gir imidlertid norske spillere tilgang til spilltilbud fra hele verden. Etter spørnelsen etter raske, interaktive spill som er lett tilgjengelige via digitale plattformer øker, og konkurransen fra aktører utenfor Norges grenser er stor. Mange utenlandske spill-selskap jobber svært målrettet mot det norske markedet for å lokke til seg kunder, på tross av forbud mot å reklamere for spill som ikke har tillatelse til å drive i Norge.

Ifølge anslag fra Lotteri- og stiftelses-tilsynet spilte om lag 250 000 nordmenn på utenlandske spillside i løpet av 2018 og de tapte mellom 1,8 og 2,2 milliarder kroner. Nettoomsetningen for de utenlandske aktørene i det norske markedet er på rundt 2 milliarder kroner, noe som gir en markedsandel på 16 prosent.

Spill er underholdende og kan gi spenning i hverdagen. Utfordringen er når spill går

fra å være et morsomt avbrekk til å bli en avhengighet og et problem.

Universitetet i Bergen gjennomførte en befolkningsundersøkelse om pengespill og dataspill i 2013 og en tilsvarende i 2015. Begge disse undersøkelsene viste at de fleste spillere i Norge har et uproblematisk forhold til pengespill. Men undersøkelsene viser også at over 120 000 nordmenn sliter med pengespill. Kasinospill på nett er det spillet som størst andel av spillerne oppgir som problematisk å kontrollere eller begrense. Nær halvparten av de som spiller på utenlandske nettkasinoer er risiko- og problemspillere. I 2013 var det tilsvarende tallet en tredjedel.

I 2013 varslet regjeringen Solberg i regjeringserklæringen at den ville utrede en lisensordning for utenlandske spill-selskap. Det ble innhentet flere utredninger om konsekvenser av en eventuell innføring av en lisensordning. Enerettsmodellen ble vedtatt videreført da Stortinget våren 2017 behandlet stortingsmeldingen om spill «Alt å vinne - Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk».

Norge har en etablert tradisjon for at ansvarlighet settes først i spillpolitikken. Det er en verdi som går foran pengene det eventuelt er mulig å tjene på å være mindre ansvarlig. Actis mener dette prinsippet også må være førende for den framtidige politikken på spill-området.

Oslo, september 2019,
Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan

Fra knipsekasse til virtuelt kasino

«På slutten av 1930-årene fikk humanitære organisasjoner som Røde Kors tillatelse til å sette opp spilleautomater.»

I boka «Spilleren» av Fjodor Dostojevskij (1866), som forfatteren skrev i all hast for å dekke egen spillegjeld, får vi en fengslende skildring av besettelse, sett fra innsiden. Romanfiguren Aleksej Ivanovitsj oppholder seg i Rulettenburg, litt fordi han er besatt av den vakre og mystiske Polina Praskovja, men også fordi han er hektet på spill. Spenningen ved spillebordet, spillelidenskapen, har overtatt livet til Ivanovitsj: «Lik et narkotikum besetter spenningen ham, svelger ham og spytter ham ut igjen, i skikkelse av den mest ynkelige og foraktelige sjel – foraktet også av seg selv», som det beskrives i boka.

Også i norsk litteratur og historiefortelling skildres spilleavhengigheten og dens konsekvenser. I Henrik Ibsens Peer Gynt lever Peer og mor Åse som fattige. Far Gynt hadde spilte dem fra gård og grunn. I flere eventyr hører vi om fattigdommen som resultat av spilling. Og i moderne historiefortelling oppstår Solan i filmen «Herfra til Flåklypa» (2015) som en moderne Ivanovitsj, drevet fra veddemål til veddemål, med verkstedet til Reodor Felgen og deres felles hjem i premiepotten.

I virkelighetens verden var fenomenet spilleavhengighet godt kjent før moderne pengespill oppsto. Kortspill og veddemål har ført til mange familietragedier opp gjennom norsk historie, og kjennskapet til dette har gjort at nordmenn historisk har sluttet opp om en offentlig regulering av pengespill.

Gjennom 1900-tallet er bildet av pengespillmarkedet endret dramatisk. Fram til 1912 var pengespill forbudt – målet var å hindre borgerne i å «henfalle til lykkespillenes fordervelighet». I 1912 ble Pengeotteriet opprettet som et unntak. Lotteriets inntekter ble brukt til blant annet bekjempelse

Begynnelsen av 1900-tallet

- Alt pengespill er forbudt.

1937:
Kronespill (også kalt knipsekasse og kroneautomat) kom til Norge.

1948

- Første spilleomgang i tipping gikk av stabelen med 12 engelske kamper på kupongen. Første driftsårs kom omsetningen opp i vel 18 millioner kroner.

1912

- Pengeotteriet lanseres.

1946

- 1. mars blir et lovforslag om tipping i forbindelse med idrettsarrangementer godkjent i statsråd. Tillatelse til stiftelsen av Norsk Tipping A/S forelå i kongelig resolusjon av 24. oktober, og Norsk Tipping A/S fikk konsesjon for drift i fem år.

av tuberkulose, og spillet var organisert under Finans- og tolldirektoratet (SnI.no 2012).

Pengelotteriet kunne man kjøpe hel- eller halvlodd som hadde bestemte nummer. Halvloddene kostet bare halvparten av helloddene, men ga da også bare halv gevinst hvis dette loddnummeret var det uttrukne. Den tiende i hver måned var det trekning, og vinnernummeret ble presentert i egen trekningsliste og i enkelte aviser.

Hestespill ble innført i 1927 gjennom vedtaket av totalisatorloven. Saken ble drevet frem av Bondepartiet for å støtte hesteavl og landbruk. I slutten av 1930-årene fikk humanitære organisasjoner som Røde Kors tillatelse til å sette opp spilleautomater. Dette var såkalte «knipsekasser», der innsatsen var én krone og maksimal utbetaling var sju kroner.

Norsk Tipping ble etablert i 1948, og startet opp med fotballtipping. Først på 1960-tallet kom de de første bingohallene.

Spillmarkedet holdt seg stabilt frem til 1980- og 1990-årene. De store endringene kom dels med moderniseringen av spillene, dels med nordmenns velstandsutvikling og dels med en ny holdning om at pengespill kunne være en enkel måte å skaffe penger til gode formål på. Spillene endret seg og nye spill ble introdusert. Samtidig forsvant aldersgrensen og begrensningene på premiestørrelsene.

I 1990-årene eksploderte spilleautomatmarkedet. Spilleautomater hadde vært forbeholdt organisasjoner som Røde Kors og Redningsselskapet, men i 1995 fikk alle samfunnsnyttige organisasjoner tillatelse til å få inntekter fra spilleautomater. Antall automater økte dramatisk. I 1997 var antallet automater oppe i 25 000. Det var lite kontroll med og bevissthet om de negative konsekvensene av dette spillet. Flere private aktører kom inn på markedet og vokste seg store på kort tid. Norsk Lotteridrift sto sammen med Røde Kors og Redningsselskapet for 80 prosent av automatdriften i 2005 (SnI.no 2009).

Parallelt med liberaliseringen fra myndighetenes side, endret automatene seg fra å være manuelle spill der man kunne spille for mynter, til avanserte spill der man kunne putte på 500-kronersedler. Fra 1990 til 1999 ble

«I 1997 var det 25 000 spilleautomater i Norge.»

1969

- NRK lanserte Tippekampen med direktesendt overføring av engelsk fotball. Dette førte til økt interesse for å tippe i befolkningen. Gjennomsnittspremien for 12 rette i 1969 lå på 33 386 kroner.

1978

- For første gang passerte premien på en kupong 1 million kroner. En kupong med ti like rekker ga en premie på 10 x 115 705 kroner. Innsatsen var 5 kroner.

1974

- Prisen for en tipperekke økte for første gang på 26 år, fra 25 til 50 øre. Samtidig ble maksimumspremien hevet fra 150 000 til 250 000 kroner.

«Resultatet av denne utviklingen var en sterk økning i antall mennesker med spillproblemer.»

omsetningen femtidoblet. Til tross for økende fokus på spillets negative konsekvenser, opprettelse av Lotteritilsynet i 2001 og gjeninnføring av aldersgrense på de spillene som regnes som farligst, fortsatte omsetningen på spill å øke. Omsetningen på spilleautomater alene økte fra ca. syv milliarder i 1999 til nærmere 23 milliarder i 2003.

Resultatet var en sterk økning i antall mennesker med spillproblemer. På begynnelsen av 2000-tallet vokste det derfor fram en debatt om behovet for å stramme inn lovverket og få kontroll over spillmarkedet.

I 2003 tok Kultur- og kirkedepartementet initiativ til at det skulle utarbeides en handlingsplan med sikte på forebygging av spilleavhengighet og redusere skader fra pengespill.

Stortinget vedtok samme år at antall spilleautomater i Norge skulle halveres, at selve automatene skulle endres radikalt og fjernes fra butikker og kjøpesentre. Norsk Tipping skulle få monopol på automatdrift i Norge. Automatmonopolet skulle etter planen innføres fra 1. januar 2005, men ble utsatt.

Forslaget ble møtt med motstand fra de private aktørene og en del av de ideelle organisasjonene, og Stortingets beslutning ble klaget inn for EFTAs kontrollorgan ESA. ESA konkluderte med at automatmonopol er i strid med EØS-avtalen. Saken var oppe også i de norske domstolene, som støttet ESAs syn. Våren 2006 tok ESA ut traktatsbruddssøksmål for EFTA-domstolen mot Norge med den begrunnelse at monopolet strider mot Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Men operatørene tapte, og reformen kunne settes ut i livet i 2007, da de frivillige organisasjonene og staten inngikk det som kalles «automatforliket». Idretten, Røde Kors, Redningsselskapet, Blindeforbundet og flere andre ga fra seg retten til automatdrift og de tilhørende store inntektene, mot en kompensasjon over tippensøkkel.

Ottar Dalset, tidligere styreleder i et av de største automattilbyderselskapene, tok sammen med selskapet Norsk lotteri i april 2016 ut stevning mot staten for å oppheve enerettsmodellen (VG 2016). Saken skal opp i Oslo Tingrett høsten 2019.

Norsk Tipping er i dag forvalter av enerettsmodellen i Norge. I tillegg har

1985

- 18-årsgrense for tipping opphørte.
- Ved årets slutt hadde Norsk Tipping 5032 kommisjonærer - det høyeste antallet noen gang.
- Pengelotteriets popularitet er på sin topp, blant annet på grunn av høye premier. Dette året var omsetningen i pengelotteriet på 676 millioner kroner.

1990

- Premietaket for Lotto ble opphevet. Før året var omme hadde 114 vinnere blitt lotto-millionærer, og rekorden var på 6,1 millioner kroner.
- Kronespill-automatene er fortsatt populære. Røde Kors og Redningsselskapet hadde i 1990 totalt 10 301 kronespill utplassert.

1986:
Lotto lanseres
i Norge.

1992

- Ny lov om pengespill: Norsk Tippings samlede overskudd skulle deles likt med 1/3 til hhv. idrettsformål, vitenskapelige formål og kulturformål. De tre formålene fikk 530 millioner hver fra overskuddet i 1992.

Norsk Rikstoto enerett på spill knyttet til hestesport. Bingospill i hall er også innenfor enerettsmodellen. Norsk Tippings oppdrag er «å kanalisere nordmenns spillelyst inn mot et moderat og ansvarlig tilbud som begrenser sosiale eller samfunnsmessige problemer. En viktig del av Norsk Tippings samfunnsoppdrag er at selskapet skal forebygge negative konsekvenser av pengespill» (Norsk Tipping 20016 b).

Norsk Tipping har utvidet sin spillportefølje vesentlig de siste årene, blant annet for å møte konkurransen fra utenlandske spilltilbydere. Instaspillene, som er blant enerettsinnehaverens mest risikointensive spill på nett, er utviklet

Lover om pengespill og lotteri

Tre lover regulerer pengespill og lotteri i Norge:

- Lov om lotterier av 24. februar 1995 nr. 11 omfatter de såkalte private lotteriene i forskjellige former i tillegg til Extra-spillet, som Norsk Tipping opererer. Spill på bingo og lykkehjul blir kalt lykkespill.
- Lov om pengespill av 28. februar 1992 nr. 103 regulerer spillene som Norsk Tipping i dag arrangerer, med unntak av Extra-spillet som blir regulert av lotteriloven.
- Lov om veddemål ved totalisator av 07. januar 1927 nr. 3 regulerer totalisatorspillene (hestespill) som Norsk Rikstoto arrangerer.

En del spill er ellers ulovlige i Norge. Det gjelder kasino, rulett som følger internasjonale regler, alle former for pyramidespill og såkalte lykkekjeder/kjedespill. Poker blir regnet som et lotteri i Norge og er i utgangspunktet ulovlig. Det er åpnet for NM i turneringspoker og vennelagspoker. Kulturdepartementet jobber med å samordne loverket for pengespill og lotterier.

KILDE: LOTTERI-OG STIFTELSESTILSYNET 2019B

«I 1997 var det 25 000 spilleautomater i Norge.»

1997

- Norsk Tipping ble verdens første sikkerhetssertifiserte spillsselskap.
- Forsøk på relansering av Penge-lotteriet. Men med lite hell, lotteriet legges ned igjen året etter.

2003

- Stortinget vedtok å gi Norsk Tipping enerett til å drive pengeautomatspill i Norge.
- 219 private operatører hadde på det tidspunktet til sammen 18 500 automater. 60 prosent av omsetningen på pengespill var knyttet til spilleautomater, mens 24 prosent av omsetningen foregikk hos Norsk Tipping.
- Vedtaket klages av automatbransjen inn til ESA. Det ble også tatt ut stevning i norske domstoler.

1994

- Penge-lotteriet legges ned, omsetningen var for lav (30 millioner kroner).

1997:
Knipsekassene forsvinner som følge av innføring av ny enkroning.

«Om lag
89 000
nordmenn
er moderate
risikospillere.»

eller kjøpt inn fra internasjonale tilbydere for å kanalisere spillere som ønsker denne typen tilbud, inn til å spille innenfor et ansvarlighetsrammeverk med tapsgrenser og registrert spilling. Denne strategien er politisk vedtatt, men har møtt kritikk fra behandlere og organisasjoner som jobber med spillavhengighet.

Lotteritilsynet melder om at kanaliseringspolitikken har effekt. I 2018 spilte flere utelukkende hos norske aktører, og færre spilte utelukkende hos ulovlige aktører, sammenlignet med året før (Lotteritilsynet 2019a).

Spillproblemer i Norge

«Gi drømmen en sjanse» har vært et slagord fra Norsk Tipping i mange år. For de fleste som spiller, handler spillingen om å vite at det finnes en mulighet, om enn svært liten, for å bli den heldige vinneren. Spenningen, å kunne krysse fingre og håpe, gir en glede i hverdagen. Samtidig vet vi at innsatsen etter stor sannsynlighet ender som et bidrag til idrettsanlegg eller skolekorps.

For noen blir spill mer enn den lille spenningen når lottotrekningen nærmer seg på lørdag. Rapporten «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2015», som er utarbeidet ved Universitetet i Bergen (Pallesen, Molde, Mentzoni, Hanss og Morken 2016), viser at 0,9 prosent av nordmenn kan karakteriseres som problemspillere (mot 0,6 i 2013-undersøkelsen), mens 2,3 prosent av befolkningen er moderate risikospillere (mot 2,4 i 2013). Det innebærer at 122 000 mennesker er moderate risikospillere eller problemspillere. I rapporten heter det at det er «grunn til å anta at det reelle problemomfanget er noe høyere enn det som er rapportert i denne undersøkelsen (Pallesen et al. 2016:11).

2005

- I oktober lanserte Norsk Tipping det nye spillerkortet, et flerfunksjonskort med elektronisk ID (eID). Kortet fungerte som kundens verktøy for blant annet registrert spill hos kommisjonærer og via internett.

**1. juli 2007:
Forbudet mot
spilleautomater
innføres.**

2009

- Norsk Tipping innførte obligatorisk registrert spill på alle spill unntatt Flax.
- Ny tippenøkkel innføres. Fra en lik fordeling mellom kultur- og idrettsformål, fikk nå de samfunnsnyttige og humanitære organisasjonene som hadde hatt inntekter fra gevinstautomatene, også motta en andel av overskuddet fra Norsk Tipping.

2006/7

- De private operatørene mente at reformen som Stortinget vedtok i 2003, hvor Norsk Tipping gikk enerett på spillmarkedet, var ulovlig, og bragte saken til Høyesterett og til EFTA-domstolen i 2006. Operatørene tapte, og reformen kunne settes ut i livet.

Universitetet i Bergens kartlegging av norske forhold (Pallesen et al. 2016) peker på ulik sårbarhet for spillavhengighet. Forskerne fant at fødested utenfor Norge (særlig land fra andre kontinenter enn Europa, Nord-Amerika og Oseania) var assosiert med høy forekomst av pengespillproblemer. Dette er i tråd med internasjonale studier som viser at etniske minoriteter har høyere nivå av pengespillproblem enn den etniske majoriteten (Pallesen et al. 2016:31).

Norge har redusert antallet som rammes av spillproblemer. Etter automatereformen i 2007 ble antall som ringte Hjelpelinjen om spillproblemer halvert (Lotteritilsynet 2016a). Likevel er det fortsatt mange som sliter med å kontrollere spillingen sin.

Spillavhengighet rammer ikke bare spilleren selv, men kan også få store konsekvenser for menneskene rundt. Spilleavhengiges atferd går utover familie og venner. Den australske produktivitetskommissjonen beregnet at det gjennomsnittlig involveres fem til ti personer til hver enkelt spilleavhengig person (Productivity Commission, 1999). Familiens lidelser innebærer økonomiske, fysiske og emosjonelle problemer. I rapporten «Det går på en måte aldri over» beskrives omfattende belastninger knyttet til det å være pårørende til en spillavhengig, og som tittelen tilsier, de store økonomiske tapene og ofte gjentatte tillitsbrudd gjør at det er vanskelig å gå videre i livet (Klevan, Krane og Weimand 2018). Søvnproblemer, depresjon og stressreaksjoner er ganske vanlige hos dem som blir rammet av spilleproblemer hos nærstående (Overå og Weihe 2016:87).

«Søvnproblemer, depresjon og stressreaksjoner er ganske vanlige hos dem som blir rammet av spilleproblemer hos nærstående.»

Ulik risiko – i spill og blant spillere

Det er forskjell både på spill og spillere. Risikoen knyttet til det enkelte spill handler blant annet om tiden mellom innsats og respons. Lotto har eksempelvis lang tid mellom innsats og respons, noe som demper risikoen for avhengighet. Et mer risikofyllt spill kan være rulett på nett med kort tid mellom innsats og gevinst eller tap, og med mange «nesten vinner»-opplevelser.

2015

Det åpnes for vennelagspoker og NM i turneringspoker.

1. oktober 2016: Innføring av totalgrense for tap ved spill hos Norsk Tipping

2017

- Stortinget vedtar videreføring av enerettsmodellen.

2014

- 14. januar lanserte Norsk Tipping Instaspill, en nettbasert spillportefølje som består av kasino- og underholdningsspill.

2015

- Det åpnes for nye lotterier utenfor enerettsmodellen. Fem lisenser lyses ut.

«Når du endelig ber om hjelp for spillproblemer, finnes det nesten ikke hjelp å få.»

Lill-Tove Bergmo,
leder i
Spilleavhengighet
Norge

I forskningsprosjektet Swelogs, som gjennomføres av Folkhelso-myndigheten i Sverige, er målet er å få fram kunnskap som skal brukes til å forebygge uønsket spilleadfærd. I deres prosjekt beskrives hva som kjenne-tegner spill med henholdsvis lavt, middels og høyt risikopotensial:

- **Spill med lavt risikopotensial:** Spill hvor det går lang tid fra en gjør en innsats til resultatet kommer og hvor en har en kort sammenhengende spilleperiode.
- **Spill med middels risikopotensial:** Spill med kortere tid fra en gjør en innsats til resultatet foreligger, samtidig som en har muligheten å spille over lengre tid ved at det stadig kommer nye runder. Eksempler på spill er de fleste sportspill, spill på hester og livepoker.
- **Spill med høyt risikopotensial:** Spill med kort tid fra innsats til resultatet foreligger, rask utbetaling av gevinster, mulighet for lange spillsesjoner og

Hva er spilleavhengighet?

«Når jeg oppdaget pengespill på internett, det var som... himmelen! Automatene var kulere, lyden, lyset, alt mulig. For en spilleavhengig var det som å gå inn på sirkus, julaften og alle høytidsdager samtidig. Og det er nå jeg virkelig begynner å tape. Hundrevis av kroner hvert sekund.»

Anonymisert spillavhengig (Dahlgren 2012)

Spillavhengighet er en tvangslidelse eller avhengighet på lik linje med avhengighet av alkohol og narkotika. Pengespillavhengighet er en diagnose både i amerikanske, europeiske og norske diagnosesystemer. Spillavhengighet karakteriseres av manglende kontroll over spillingen. Spillingen dominerer livet – både tanker, følelser og atferd. I det internasjonale diagnosesystemet (ICD-10) er spilleavhengighet, eller «patologisk spillelidenskap», 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» (Lotteritilsynet 2016c).

Hvordan arter problemspilling seg? En person med spillproblemer vil fortsette å spille selv om konsekvensene av spillingen kan føre til store personlige, økonomiske og sosiale problemer. Spilleavhengige har en urealistisk tanke om å vinne tilbake de tapte pengene ved å satse enda mer, noe som forsterker problemene. Mange spilleavhengige gjør også mye for å skjule konsekvensene av spillingen sin. Skammen over å spille gjør det for mange vanskelig å søke hjelp, og de søker hjelp sent. Avhengigheten har derfor store økonomiske, sosiale og psykiske konsekvenser for spilleren og dennes familie. For noen går det også utover jobbsituasjonen, noe som forsterker de økonomiske problemene.

En svensk studie viser at selvmord er viktigste dødsårsak blant personer med pengespillproblem. Personer med en spillavhengighetsdiagnose har 15 ganger høyere risiko for å ta livet av seg enn normalbefolkningen og 1,8 ganger høyere dødelighet totalt (Karlsso og Håkansson 2018).

ofte spill med lyd- og lyseffekter. Mange av spillene finnes på internett. Eksempler på slike spill er spilleautomater og kasinospill (Folkhälsomyndigheten 2014:1).

Swelogs-prosjektet viser blant annet at av spillere som ikke var problemspillere i utgangspunktet, men som startet med å spille høyriskospill, hadde 7 prosent av de som jevnlig (hver måned eller oftere) spilte slike spill, utviklet et spilleproblem i løpet av ett år (Folkhälsomyndigheten 2014:2).

Av mennesker som ikke hadde spilt i det hele tatt, og så startet med å spille høyriskospill, hadde 20 prosent utviklet et spilleproblem i løpet av ett år. Gruppen «nye spillere» har altså en spesielt høy risiko for å utvikle avhengighet, særlig ved spilling av høyriskospill.

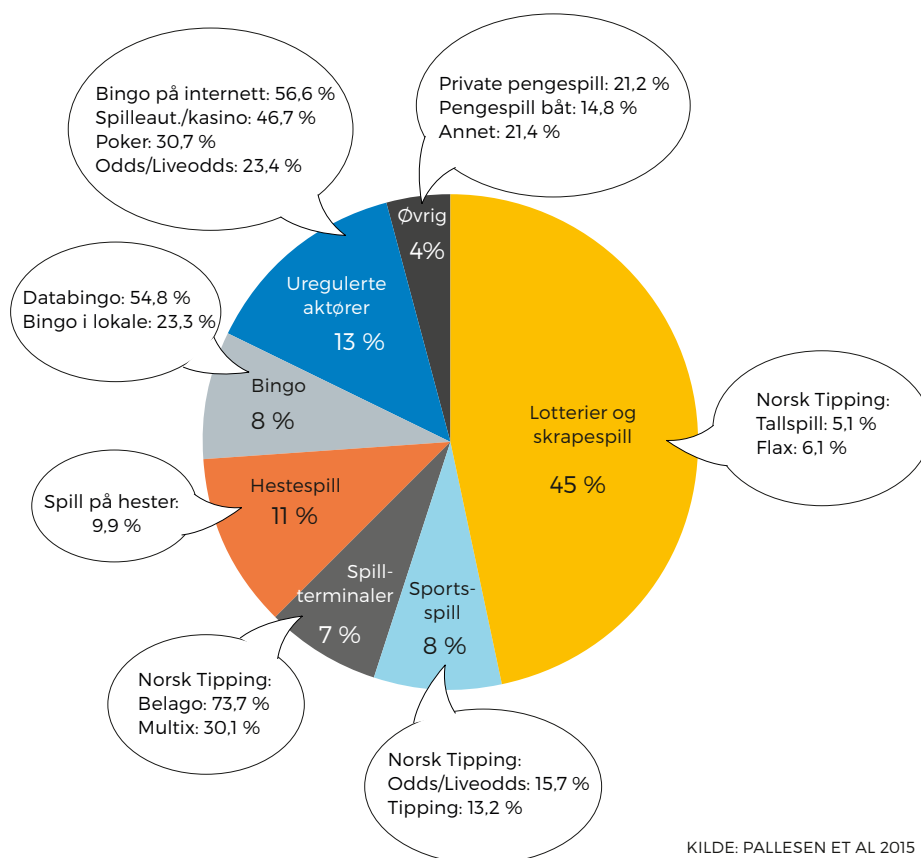
Befolkningstudien utført ved Universitetet i Bergen (Palleesen et al 2016) viser at omfanget av problemer knyttet til pengespill i Norge er lavere enn i tidligere undersøkelser (fra 2005, 2007, 2008 og 2010) og relativt lavt sammenlignet med internasjonale befolkningsundersøkelser (ibid. 2016:9).

Studien viser at risikoen for å være moderat risikospiller/problemspiller var forhøyet hos menn, enslige, hos mennesker med lav utdanning og blant dem som var arbeidsledige/ufør/på attføring/på avklaringspenger, og blant dem som hadde fødested utenfor Norge.

Tilsvarende mønster er også beskrevet i tidligere norsk forskning. I St.meld. nr. 20 (2006-2007), Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller, oppsummeres følgende sosiale kjennetegn ved spilleavhengighet: «Studier av spilleavhengighet viser sammenfall med andre lidelser av sosial- og helsemessig art som selvmordstanker, stressrelaterte symptomer og emosjonelle problemer. Det er også antydnet sammenheng med rusmisbruk.

«Risikoen for å være moderat risikospiller/problemspiller er forhøyet hos menn.»

FIGUR 1: Andel moderate risikospillere og problemspillere.



KILDE: PALLESEN ET AL 2015

«Skillet mellom
dataspilling
og gambling
er blitt mer
uklart.»

Ungdom fra lavinntektsfamilier er særlig sårbare. Ifølge en undersøkelse fra 2005 utført av MMI om nordmenns spillevaner er de laveste inntektsgruppene overrepresentert blant personer med spilleproblemer» (St.meld. nr 20 (2006/2007):22).

Figur 1 (forrige side) viser andeler av pengespillmarkedet 2015. Prosentandelene rundt kakediagrammet viser hvor stor andel av moderate risikospillere eller problemspillere som oppgir at de spiller disse spillene.

Oddsene og ulike kasinospill (nettspill) og databingo (spilles på utplasserte automater i bingohaller) er altså oftest knyttet til problemspilling.

Befolkningsundersøkelsen fra 2015 (Pallesen et al 2016) viser at nær halvparten av de som spiller på utenlandske nettkasinoer er risiko- og problemspillere. I 2013 var det tilsvarende tallet en tredjedel.

I diskusjonen om spillpolitikk vises det iblant til «snille spill» som ikke skal skape avhengighet, altså spill med lavt risikopotensial. Samtidig sier behandlere av pengespillproblemer at de fleste spill vil kunne trigge en person med alvorlig avhengighet. Enhver vintersjanse oppleves som en mulighet til å rette opp den krevende økonomiske situasjonen som oftest er skapt av spillingen.

Pengepill på nye flater

Pengespillindustrien er i stadig utvikling og har i senere år gjort sitt inntog i tradisjonelt dataspill. Vi ser mange eksempler på at pengespillelementer introduseres i store og populære dataspill. Dette har ført til at skillet mellom dataspilling («gaming») og gambling er blitt mer uklart.

Psykolog Rune Mentzoni ved Senter for spillforskning ved Universitetet i Bergen har forsket på fenomenet «loot-bokser», altså mikrokjøp av virtuelle kister, pakker eller lignende i dataspill, der belønningen er tilfeldig. Belønningene kan være reelle fordeler i spillet eller mindre kosmetiske endringer. Det mest kjente eksempelet er kortpakker i spillet Fifa 2018 der du kjøper tilfeldige spillere gjennom pakker (Gamer.no 2019).

Ifølge Mentzoni har mikrotransaksjonene i en del dataspill helt tydelige likhetstrekk med tradisjonelt pengespill, selv om belønningene man kan oppnå ikke nødvendigvis har en pengeverdi utenfor spillet. Omsetning av belønninger kjøpt i spill kan imidlertid forekomme.

Mikrokjøp i dataspill skiller seg fra tradisjonelt pengespill ved at tilbudet i stor grad retter seg mot barn. Mobilspill aktualiserer dette enda mer, der kjøp for store summer kan gjøres enkelt av små barn. Spillet gir deg ofte gjentatte beskjeder om at du kan kjøpe deg kosmetiske endringer eller progresjon i spillet. Kjøpene er ofte akkompagnert av blinkende lys og høy lyd, som vi fra annen spillforskning vet gir økt sannsynlighet for å trigge spillavhengighet.

Det er en rekke bekymringer knyttet til mikrotransaksjoner og pengespillelementer i dataspill. Det er vanskelig å sette økonomiske grenser for aktiviteten i spillene, slik man for eksempel kan og må hos Norsk Tipping. Det finnes per i dag ikke slike begrensingsmekanismer i dataspill. Det er heller ikke aldersgrenser knyttet til dataspill med pengespillelementer, og de veiledende aldersgrensene er ikke knyttet til om det ligger mikrotransaksjoner i spillet. Uten god foreldrekontroll, som forutsetter en del kunnskap, inneholder spillene i dag ikke noe reelt vern mot pengespillelementene for spillerne.

Arbeidsliv

Mange studier dokumenterer at spilleproblemer også har konsekvenser for arbeidslivet. I en svensk studie fra 2013 oppgir 9 prosent av arbeidstakerne at de har opplevd at en kollega har vært mindre effektiv eller ikke i stand til å jobbe på grunn av nattlig spilling eller spilling i arbeidstiden (Alna 2013). Den svenske Swelogs-undersøkelsen finner at om lag 3 prosent har neglisjert jobb eller studier til fordel for spilling. Den svenske forskeren Per Binde (2016) finner at én av ti problemspillere har underslått penger fra egen arbeidsgiver.

Akan kompetansesenter snakker om spillavhengighet i rundt 40 prosent av oppdragene ute i bedrifter. Antall telefonhenvendelser om temaet har ligget stabilt de siste årene på rundt 35, men kommunikasjonsrådgiver Pål Henrik Kristiansen opplyser per e-post at de har sett en voldsom økning i 2019 med hele 36 henvendelser bare første halvår (05.09.19). Sakene det ringes om er mer alvorlige enn tidligere. Det er blant annet ledere og verneombud som tar kontakt fordi de er bekymret for en kollega eller medarbeider.

- De ser at det er en person som ikke fungerer på samme måte som tidligere. Personen kommer plutselig for sent, går tidlig og stikker av i pauser. I tillegg er et tegn at det blir høyere sykefravær og at personen ikke konsentrerer seg likt som før, sier direktør i Akan, Elisabeth Ege (NRK 2015).

Kompetansesenteret gjennomførte i løpet av 2018 150 forelesninger om spillproblematikk ute i bedrifter som hadde etterspurte temaet. Dette innebærer at spillavhengighet er det mest etterspurte temaet hos Akan. Akan har i 2019 også utviklet et e-læringskurs om pengespill for bedrifter i samarbeid med Lotteritilsynet og Korus Øst.

For arbeidslivet kan spilleavhengighet bli et problem fordi arbeidstakere med slik avhengighet kan være ukonsentrert på jobb, fravær kan øke, og i enkelte tilfeller begås små underslag for kunne spille videre. Som følge av de personlige økonomiske problemene, rapporteres det at mange tyr til kriminelle handlinger som tyveri, underslag og svindel (NRC, 1999).

Det er viktig at arbeidslivet tar pengespillproblemer på alvor. Akan har utviklet en tilpasset Akan-avtale for å støtte medarbeidere med pengespillavhengighet. Det som skiller en Akan-avtale hvor pengespill er årsak fra en Akan-avtale om rusproblematikk, er at den ansatte skal få hjelp til å få økonomien på rett spor (Akan.no). Tiltak som hjelp til å refinansiere eller å søke gjeldssanering kan være viktig å få på plass før, eller parallelt med, behandling. Arbeidsplassen kan sørge for å lage automatiske trekk fra lønnen slik at nødvendige utgifter som strøm, husleie m.m. blir betalt. Bedriftshelsetjeneste eller fastlege kan henvise til behandling.

«Pengespill har like mange komplekse sider ved seg som alkohol og bør behandles på samme måte.»
Elisabeth Ege,
direktør i Akan
kompetansesenter

Bekymring for gråsonen knyttet til pengespill i dataspill er løftet i et felles brev fra europeiske pengespillregulerende myndigheter i Europa. Det norske Lotteritilsynet har stilt seg bak bekymringen, og norske myndigheter vurderer nå å regulere fenomenet i forbindelse med arbeidet med ny pengespillov. Forum for spilltrender, som består av forskere og

«Norge er i dag langt framme i internasjonal målestokk når det gjelder ansvarlighet.»

Innsats mot spillproblemer - handlingsplanene

Siden 2005, da den første handlingsplanen mot spillproblemer ble utarbeidet i Norge, er det hvert år avsatt 12 millioner kroner fra overskuddet til Norsk Tipping til tiltak mot spilleproblemer. I forbindelse med arbeidet med planen for perioden 2016-2018, ble beløpet økt til 15 millioner kroner per år. Dette ble videreført i handlingsplanen for perioden 2019-2021.

Handlingsplanen har tre hovedmål med tilhørende tiltak:

- 1.** Færrest mulig skal ha problemer med spill.
- 2.** Kunnskapen om spill og spilleproblemer skal økes og deles.
- 3.** Tidlig identifisering og god behandling av problemspillere.

Planen omhandler både dataspill og pengespill, og i siste handlingsplan rettes det større fokus på spillforskning og utveksling av kunnskap og informasjon enn i forrige.

Et viktig tiltak i planen er å intensivere informasjonsarbeidet om de utenlandske spillselskaperes aktiviteter på det norske markedet. Det er et uttalt mål i planen at publikum skal få vite at disse selskapene ikke er underlagt norske reguleringer og ansvarlighetstiltak, og at de som bruker dem derfor ikke har den samme graden av beskyttelse som ved deltagelse i lovlige norske pengespill.

I tillegg til innsatsen i handlingsplanen, har regjeringen Solberg åpnet for at tilskudd til folkehelseiltak og rusforebyggende innsats også kan brukes til forebygging av spillproblemer.

KILDER: LOTTERI OG STIFTELSESTILSYNET, REGJERINGEN.NO 2015 OG 2018

representanter fra Forbrukertilsynet, Medietilsynet og Lotteritilsynet, la i 2018 fram en rapport om temaet, «Spill i gråsonen». Rapporten anbefaler at dette området reguleres (Forum for spilltrender 2018).

Ansvarlig spill?

Med arbeidet som gjøres gjennom Norsk Tipping, ligger Norge i dag langt framme i internasjonal målestokk når det gjelder ansvarlighet, med krav om registrerte spillere, beløpsgrenser, tidsbruksgrenser, screening av spilleratferd og den tryggheten som ligger i en enerettsmodell under statlig kontroll der eier til enhver tid har mulighet til å gripe inn.

Norsk Tipping har 18 års aldersgrense på alle sine spill (innført 2011). Selskapet har også en rekke tiltak som skal hindre privatpersoner i å tape mye penger. Det viktigste er innføringen av spillekort, der all spilling er registrert opp mot personlig ID. Norsk Tipping bruker programvaren Playscan for å analysere spilladferden hos sine kunder. Playscan gir også tilbakemelding til spilleren. Programmet deler spillerne inn i kategorier etter hvor risikofyllt deres spilling er. Dersom en spiller endrer adferd mot mer risikofyllt spilling, får spilleren en personlig melding fra Playscan. Pauser og utestengelser er også virkemidler som tas i bruk for å stanse risikospillere, i tillegg til personlig telefonkontakt. Norsk Tipping har innført systemer for personlig tilbakemelding på digitale flater og per telefon for å nå fram til enda flere spillere i risikozonen.

Rå rekruttering

Flere av de utenlandske spillselskapene bruker metoder som Norsk Tipping sier nei til. Det handler om gratis spill, bonuser, egne VIP-programmer og tilbud om å spille på kreditt. Kundepleien kan også bety for eksempel en flaske sjampagne i julehilsen eller tilbud om kasinohelg i utlandet for høyt verdsatte kunder. Hvis folk ønsker å ta en pause eller avslutte spillingen, sendes det e-post og SMS-er for å få folk i gang og for å hente inn spillerne igjen, forteller miljøer som jobber med spilleavhengighet i Norge, som Blå Kors og Spilleavhengighet Norge. De rapporterer også om eksempler på at spillere som har kontaktet selskaper for å avslutte forholdet på grunn av problemer med spill, istedenfor å bli slettet er blitt rekruttert som «lojalitets-kontakter» for å hente inn nye spillere og beholde gamle (VG 2014 b). Risikospillerne er jo nettopp eksperter på hva som virker for å spille mer enn man har tenkt og mer enn man bør.



E-POST: Ulovlig reklame.

Norsk Tipping innførte i 2010 en ordning hvor hver spiller må registrere sin egen beløpsgrense, det vil si en grense for hvor mye han eller hun kan spille for i løpet av en dag, uke eller måned. Norsk Tipping rapporterer selv at grensene har fungert, og i undersøkelser selskapet har gjort blant dem som når tapsgrensene, viser det seg at spillerne også i hovedtrekk er fornøyd med å bli stoppet. Ifølge fagsjef for ansvarlig spillvirksomhet i Norsk Tipping, Bjørn-Helge Hoffmann, rapporterer få av dem som blir stoppet av maksgrensene om at de går videre til andre spilltilbydere. Norsk Tipping konkluderer dermed med at obligatoriske beløpsgrenser er et godt tiltak.

1. oktober 2016 innførte Norsk Tipping en øvre totalgrense for hvor mye man kan tape på tvers av alle sine spill. Grensen ble satt på til 20.000 kroner per måned (Norsk Tipping 2016c). Gevinster på 20.000 kr eller mer regnes ikke med i totalgrensen (Pengenytt 2019), og ordningen ble satt i verk fra 1. oktober 2016. En rapport som så på effekten av denne grensen, konkluderte med at ni av ti kunder som når tapsgrensen sin, ikke spiller videre hos andre selskaper (Norsk Tipping 2018).

Norsk Tipping har også differensierte, obligatoriske tapsgrenser på hvert enkelt spill. Disse grensene er satt ut fra spilllets risikopotensiale, der de spillene med størst risiko har lavest grenser (Norsk Tipping, udatert).

Norsk Tipping har som mål å være i verdenstoppen når det gjelder ansvarlig spill. Men selskapet er ikke alene om å utvikle verktøy som skal hindre skadelig spilling. Register Over Frivilligt Udelukkede Spillere (Rofus) er eksempel på et virkemiddel aktørene som står utenfor den norske enerettsmodellen trekker fram som et viktig ansvarlighetsverktøy som kan brukes i en eventuell lisensmodell.

Rofus er et register over spillere som frivillig har ønsket å stenge seg ute fra online-spilling (midlertidig eller permanent) hos aktørene som har lisens

«Få av dem som blir stoppet av maksgrensene går videre til andre spilltilbydere.»

«Samtaler om
kasinospill,
og særlig fra
utenlandske
tilbydere,
dominerer
samtalene ved
Hjelpelinjen.»

Vedtak for en mer ansvarlig spillpolitikk

I 2018 vedtok Stortinget etter forslag fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti åtte tiltak for en mer ansvarlig spillpolitikk:

- Fortgang i arbeidet med å gi Lotteritilsynet mulighet til å kreve årlig rapportering fra bankene om transaksjoner til uregulerte spillsselskaper og betalingsleverandører.
- Fortgang i arbeidet med å gi Lotteritilsynet mulighet til å pålegge bankene å avvise transaksjoner til uregulerte spillsselskaper.
- Vurdere sterkere begrensninger på reklame for lovlig pengespillaktører.
- Gi Lotteritilsynet mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forbudet mot markedsføring av uregulerte pengespill.
- Lotteritilsynet skal få utvidet mulighet til å granske saker, blant annet med tilgang til offentlige registre, og til å kreve framlegging av opplysninger fra aktører som helt eller delvis medvirker til markedsføring eller gjennomføring av uregulerte pengespill.
- Utrede grunnlaget for å trekke Statens pensjonsfond utland (SPU) ut av pengespillsselskaper.
- Innføring av krav om registrert spill knyttet til alle digitale pengespill.
- Stanse pengespill hos uregulerte pengespillsselskaper ved å innføre DNS-blokkering av nettsidene deres.

KILDE: STORTINGET.NO 2018

i Danmark. Den danske Spillemyndigheten (tilsvarende det norske Lotteritilsynet) har ansvaret for å oppdatere registeret, og selskapene som har lisens, har plikt til å sørge for at utelukkede spillere ikke har tilgang til å spille. I Sverige har man etter overgang til lisens (2019) innført et lignende system, kalt Spelpaus. Svenske Spelinspektionen er ansvarlige for registeret.

Både det svenske og det danske systemet er ganske likt det utelukkings-systemet Norsk Tipping har. Men siden både Rofus og Spelpaus skal brukes av flere kommersielle aktører, må det ligge hos en uavhengig instans slik at brukerdata ikke tilflyter konkurrenter. Utvikling av et slikt fellessystem er en kostnad man må regne inn dersom man vil innføre en lisensordning i Norge.

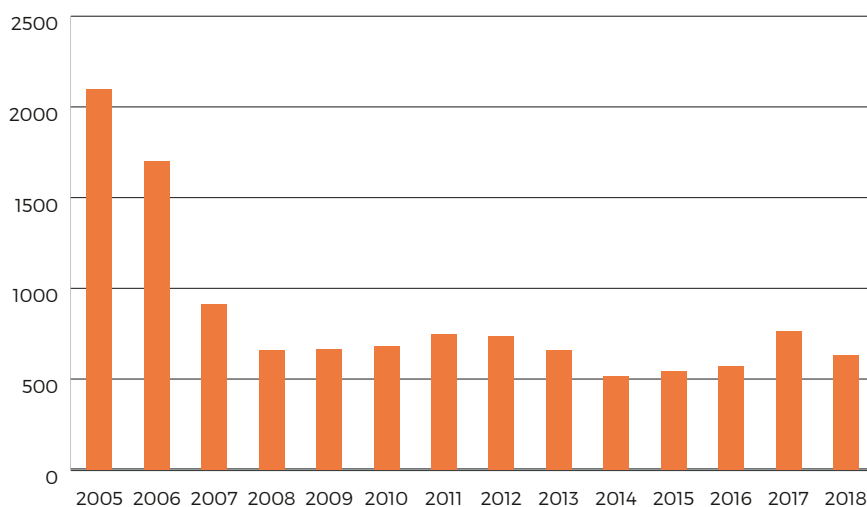
Mange av aktørene som i dag står utenfor den norske modellen, tilbyr også sine spillere muligheten til å sette beløpsgrenser. Innvendingen mot disse er at de er frivillige å bruke og at de er uten taps- eller totalgrense.

Flere søker hjelp

Hjelpelinjen er et lavterskelsamtaletilbud som drives i samarbeid mellom Lotteritilsynet og Sykehuset Innlandet HFSanderud. I 2018 ble det ved Hjelpelinjen gjennomført 811 samtaler fra eller om spillere. Tallet på pengespillssamtaler sank med 17 prosent, mot en økning på 34 prosent året før.

Samtaler om kasinospill, og særlig fra utenlandske tilbydere, dominerer samtalene ved Hjelpelinjen. I over 70 prosent av kasinosamtalene nevnes utelukkende utenlandske spilltilbydere (Hjelpelinjen 2018).

FIGUR 2: Samtaler om pengespillproblemer ved Hjelpelinjen.



KILDE: HJELPELINJEN UDATERT

Sykehuset Innlandet HF Sanderud driver også lavterskeltilbudet Spillbehandling.no. Dette er et fjernbasert tremåneders behandlingsprogram for spilleavhengige som består av skriftlige arbeidsoppgaver og ukentlige telefonsamtaler. Det kreves ikke henvisning fra lege for å delta. Antall henvendelser har økt årlig fra oppstart, og i september 2019 var det 1725 påmeldte siden oppstart. Ifølge prosjektleder Trond Aspeland er online kasinospill det spillet som flest av deltakerne i behandlingsprogrammet oppgir at de sliter med, og at freespins («gratisspill») og bonusordninger setter dem på prøve (e-post 23.09.2019).

Lavterskeltilbudet spillkontroll.no ble lansert i desember 2010, under navnet Tins (tidlig intervensjon for problematisk nettpengespill). Tins ble relansert i 2014 under navnet Spillkontroll. Dette er et selvhjelpsprogram for spillere og pårørende til spillere. Her kan man finne mye informasjon, ta tester som sier noe om alvorlighet i spillproblem, samt råd til pårørende. Over 1300 spillere og om lag 200 pårørende har tatt ulike kurs på denne siden.

I tillegg til disse lavterskeltilbudene er behandling av spillavhengighet en oppgave i spesialisthelsetjenesten.

Nasjonalt senter for spillforskning (Spillforsk) utredet i 2018 omfanget av behandlingstilbudet til spillavhengige, innholdet i behandlingstilbudet og hvilken metodikk tilbudene var forankret i (Torvund, Flemmen, Mentzoni og Pallesen 2018). Rapporten konkluderte med at informasjonen som ligger på Helsenorge.no er mangelfull og at mange av behandlingssteder ikke har det tilbudet de oppgir å ha. De etterlyser opplysninger om for eksempel hvilke behandlingsmetoder, behandlingsform og behandlere som inngår i de ulike tilbudene.

Blå Kors er en av de største tilbyderne av spillavhengighetsbehandling og har hatt dette tilbudet i mange år. Poliklinikken i Oslo har om lag 2500 konsultasjoner vedrørende spillproblematikk årlig. I 2018 var det for første gang flere spillavhengige enn rusavhengige som søkte hjelp (NRK 2019).

«Om lag 90 prosent av all pengespillreklame som vises på norske TV-skjermer er fra aktører som ikke har lov til å drive med denne virksomheten i Norge.»

Massiv reklame

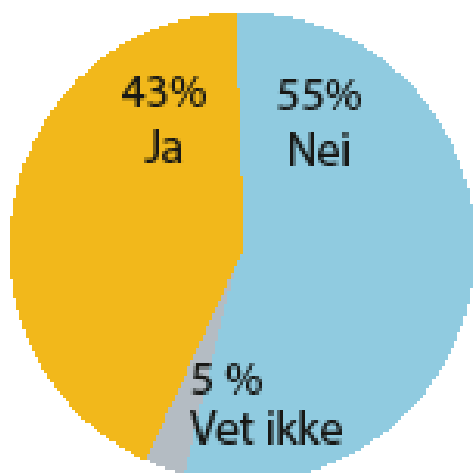
Selv om utenlandske pengespillselskap ikke har lov til å tilby spill eller markedsføre seg i Norge, har disse selskapene økt sin markedsføring kraftig de senere år. Fra 2013 til 2015 ble antallet TV-reklamevisninger for utenlandske pengespill mer enn doblet. I 2015 hadde pengespillselskapene daglig mer enn 1500 reklamevisninger i døgnet, som vil si et snitt på 62 i timen. Resultatet er at 95 prosent av unge mellom 16-25 år oppgir å ha vært eksponert for pengespillreklame det siste året (Pallesen et al 2016).

I 2018 var det over 570 000 reklamevisninger for pengespill på norske TV-skjermer, en nedgang på 9 prosent fra 2017. 87 prosent av disse var fra uregulerte aktører (Norsk Tipping, e-post 26.09.19).

I tillegg har bruken av bloggere og kjendisambassadører skutt fart. Da rapporten om utbredelse av penge- og dataspill i Norge ble presentert i juni 2016 uttalte Lotteritilsynets daværende direktør Atle Hamar at han

FIGUR 3: Er du klar over at det er ulovlig for andre selskap enn Norsk Tipping og Rikstoto å reklamere for spill i Norge?

KILDE: ACTIS - RUSFELTETS
SAMARBEIDSORGAN OG SENTIO 2015



mener de utenlandske selskapene utfordrer norsk lov på en respektløs måte som går ut over ungdom og mennesker med spillproblemer: «Kombinerer vi dette med bruk av persondata for å nå frem til hver enkelt bruker i digitale medier, ser vi konturene av en skummelt effektiv markedsføringsstrategi. Dette gjelder særlig når vi vet at yngre og de som sliter med spilleavhengighet er de som blir mest påvirket av reklame for pengespill» (Lotteritilsynet 2016d).

I tillegg til reklamen for de utenlandske selskapene kommer den massive eksponeringen for spilltilbyderne innenfor enerettsmodellen – Norsk Rikstoto og Norsk Tipping. Deres sportssponsing, egne program i beste sendetid og egne reklameinnslag på TV og i sosiale medier er med på å alminneliggjøre spilling og skape sosial aksept (Pallesen et. al 2016).

Om lag 90 prosent av all pengespillreklame som vises på norske TV-skjermer, er fra aktører som ikke har lov til å drive med denne virksomheten i Norge (Hamarutvalget 2014:7). Minst elleve TV-kanaler i Norge viser ulovlig pengespillreklame (Klassekampen 2015). Markedet

for ulovlig pengespillreklame er mer enn doblet fra 2013 til 2017, fra 423 millioner til 866 millioner (Medietilsynet 2017).

Mellom 2017 og 2018 brukte utenlandske pengespillselskaper for første gang mindre penger på TV-reklame sammenlignet med året før. Utgiftene til TV-reklame fra de utenlandske aktørene gikk ned 3 prosent til 771 millioner kroner. De regulerte aktørene brukte i samme periode 250 millioner på reklame, noe som tilsier en økning på rundt 30 prosent fra året før. Dette forklares med at Norsk Tipping har et ansvar for å kanalisere spillere over i tryggere spill. I 2018 brukte de utenlandske pengespillselskapene 99 prosent av sine TV-reklamekroner på kanaler som sender fra Storbritannia (Medietilsynet 2018).

Discovery Network Norway og Nordic Entertainment Group (Nent) eier TV-kanalene som sender reklame fra utenlandske spillaktører på norske TV-skjermer. Selskapene har til sammen en årlig inntekt fra reklame på

Ulovlig markedsføring

Det er forbudt å markedsføre alle former for lotteri og pengespill som ikke har tillatelse/lisens i Norge.

Lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven regulerer hvilke pengespill som er lovlige, og som dermed kan markedsføres. Med unntak av de spillene som blir arrangert av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, er det derfor ulovlig å markedsføre pengespill som blir formidlet på internett.

Reklame

Forbudet mot markedsføring rammer i utgangspunktet all aktivitet som skal fremme omsetningen av pengespill som ikke har tillatelse/lisens. Dette omfatter både ytringer og andre tiltak som oppfordrer og stimulerer til kjøp av nettspillaktørenes pengespill.

Det er også forbudt å formidle pengespill som ikke har tillatelse/lisens. Dette forbudet gjelder all aktivitet som er rettet mot å distribuere pengespill. Dette omfatter bruk av kommisjonærer, agenter, distributører og andre mellommenn som bringer pengespillet ut til spillerne, for eksempel gjennom lenker og såkalte affiliates-avtaler, det vil si vervesider, lenkefilial eller lenkerepresentant.

Redaksjonell omtale

Forbudet mot markedsføring er avgrenset av andre lover og prinsipper. Redaksjonell omtale av pengespill er vernet av Grunnlovens § 100 om ytringsfrihet. Slik medieomtale av pengespill i aviser, ukeblad, tidsskrift, på internett og så videre faller derfor utenfor forbudet i pengespillovgivningen. Det er likevel en forutsetning at slik omtale ikke er resultat av et initiativ fra spillskapet. Medieomtale kan heller ikke bli betalt av dem som tilbyr pengespillene.

Forbudet rammer alle

Forbudet mot markedsføring vil ramme alle som markedsfører pengespill uten tillatelse/løyve. Foruten selve spilltilbyderen gjelder forbudet aktører som aviser, radio, TV, reklamebyrå og arrangører av kultur- og idrettsarrangement. Lotteritilsynet har også stoppet ulovlig reklame andre steder, for eksempel stadionreklame og reklame på drakter, boards, reklame formidlet gjennom DVD og reklame i sosiale medier.

KILDE: LOTTERI- OG STIFTELSESTILSYNET

«Markedet for ulovlig pengespillreklame er mer enn doblet fra 2013 til 201.»

utenlandske pengespill på rundt 500 millioner kroner (Oslo Economics 2019).

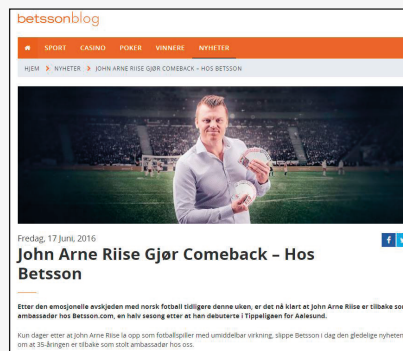
Stortingsmeldingen «Alt å vinne» (2016) peker på at få kjenner til at de svært aktive uregulerte aktørene ikke har lov til å tilby sine spill på det norske markedet. I en spørreundersøkelse gjennomført av Sentio på oppdrag fra Actis høsten 2015 kommer det frem at 55 prosent ikke kjenner til at det er ulovlig for andre selskap enn Norsk Tipping og Rikstoto å reklamere for spill i Norge.

En lignende undersøkelse gjort av TNS Kantar i 2018 på vegne av Norsk

Brev til ambassadørene

Fotballspillerne John Carew og John Arne Riise har lenge vært profilerte ambassadører for hvert sitt spillerselskap, Come On og Betsson.

I 2017 sendte Lotteritilsynet brev til 23 norske kjendiser for å gjøre dem oppmerksomme på at det er ulovlig å reklamere for pengespill som ikke har lisens i Norge. Mottakerne var blant andre realitykjendis Linni Meister, programleder Triana Iglesias, fotballspillerne John Arne Riise, John Carew, Thomas Myhre og Ronny Johnsen og motorcrosskjører André Villa. I brevet skrev tilsynet at kjendisene driver ulovlig markedsføring, og at tilsynet vurderer å « reagere direkte mot disse dersom den ulovlige markedsføringen og formidlingen av pengespill som disse driver ikke opphører ».



TAKKNEMLIG: John Arne Riise gjenopptok samarbeidet med Betsson etter at han sluttet i Aalesund FK.

Faksimile: Betsson.com

KILDE: NRK 2017 OG CASINO.NO

Tipping viser at nær 90 prosent mener det er for mye pengespillreklame, spesielt på TV. Samtidig svarer 82 prosent at de synes reklame for online kasino bør forbys (Norsk Tipping 2019).

Dialog og avtaler

Ved siden av den massive TV-reklamen, er det mye ulovlig spillreklame på nett, gjennom annonser og i artikler og blogger framstilt som redaksjonelt stoff. Selskapene driver også direktemarkedsføring gjennom e-post og SMS. Bonuser, gratis spill (free spins), sponning og produktplassering er også velkjente knep for å tiltrekke seg spillere. Norsk Tipping har klare regler mot slike lokketilbud.

Reklamen for spill og framstøtene på SMS, e-post og nett kan kanskje virke harmløs, men for dem som har et problem med spill, er de stadige forsøkene på å bli lokket til spillnettsider alvor. Reklame for spill virker sterkest på dem som har et risikofylt forhold til spill fra før (Pallesen et. al 2016).

En rapport fra som Rambøll consulting har laget på oppdrag fra Lotteritilsynet, konkluderer med at markedsføring av bonuser, gratis-spinn, velkomsttilbud og andre finansielle virkemidler får risikospillere og problemspillere til å spille mer. Dette er virkemidler som blir brukt av utenlandske pengespillselskaper (Rambøll consulting 2018).

Lotteritilsynet har allerede i dag mulighet å iverksette sanksjoner, for eksempel tvangsmulkt. Dette har flere ganger vært gjort mot medvirkere, markedsføring og annet, og har ført til at forholdene er blitt rettet.

I Finland er det politiet som har tilsynsansvar på pengespillområdet.

«Nær 90 prosent mener det er for mye pengespillreklame.»

Brev til lokalavisene

I forbindelse med kommunevalget 2019 publiserte 49 aviser, de fleste lokalaviser, saker om at ulovlige pengespillselskap setter odds på hvem som blir ordfører etter valget. Lotteritilsynet har gjort tilsyn hos to pressemeldingstjenester, og mener pressemeldinger som odds knyttet til store hendelser og meldinger om storvinnere, er en måte de utenlandske selskapene sikrer seg redaksjonell omtale på. Dette bidrar til legitimering av ulovlige pengespillselskap sin ulovlige aktivitet rettet mot nordmenn, skriver Lotteritilsynet. Tilsynet sendte derfor ut brev til alle norske mediehus for å tydeliggjøre regelverket.

KILDE: LOTTERITILSYNET 2019BC

Politiet har vært tydelige på at uregulerte aktører vil få bøter hvis lovverket brytes. Dette er fulgt opp i praksis, med for eksempel 100 000 euro i bot til et ishockeylag etter at de inngikk en sponsoravtale med Betsson-eide Nordic-Bet (Yle.fi 2015) og ved bøtelegging av en magasinredaktør som publiserte reklame for pengespill på nett fra uregulert aktør (GamblingCompliance.com).

I mars 2019 sendte Regjeringen et forslag om endring i kringkastingsloven ut på høring. Endringen innebærer at distributører av TV-kanaler og strømmetjenester, slik som for eksempel Canal Digital og Get, skal pålegges å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Dette vil gjøre det lettere for Medietilsynet å stanse ulovlig reklame (Regjeringen.no 2019). Det er ventet at lovforslaget blir behandlet av Stortinget i løpet av våren 2020.

Ulovlig medvirkning?

Mye av den ulovlige reklamen som rettes mot norske forbrukere, er helt eller delvis produsert av norske aktører. Norske reklamebyråer og mediebyråer bidrar til å lage annonser og kampanjer som har som hensikt å omgå eller bryte det norske reklameforbudet. Actis ba i 2016 Advokatfirmaet Hjort utrede om det er mulig å holde disse aktørene ansvarlige direkte eller som følge av medvirkning. Se svaret fra Hjort på neste side.

Advokatfirmaet Hjort drøfter i den juridiske vurderingen at det kan være vanskelig å håndheve reglene, men konkluderer likevel med at lotterilovens markedsføringsforbud retter seg mot alle som kan sies å drive markedsføring, herunder blant annet spillselskapene selv, radiostasjoner, aviser, ambassadører for spillselskapene, arrangører av kultur- og idrettsarrangementer og reklamebyråer. «Det er derfor etter vår vurdering mulig innenfor gjeldende regelverk å reagere mot norske aktører som gir bistand eller markedsfører pengespill uten tillatelse i Norge, slik at ikke behov for en revidering av lovteksten,», konkluderer Hjort.

Blokkering og betalingsforbud

Pengespill er ikke regulert i EU-traktaten. Praksis fra EU-domstolen tilsier at medlemslandene på visse vilkår kan fastsette egne regler. Det er ingen

«Mye av den ulovlige reklamen som rettes mot norske forbrukere, er helt eller delvis produsert av norske aktører.»

(...) I tillegg til at de aktørene som direkte driver markedsføring omfattes av markedsføringsforbudet, rammes også medvirkning til markedsføring gjennom den generelle medvirkningsbestemmelsen i straffeloven § 15. Medvirkning kan typisk være aktuelt der noen andre enn den som har foretatt selve den ulovlige aktiviteten har hatt innflytelse på de ulovlige handlingene. Medvirkning kan skje både psykisk og fysisk, for eksempel ved at man fysisk bistår til den ulovlige markedsføringen eller at man aktivt overtaler andre til å drive slik markedsføring. Det er ikke noe krav om at medvirkningsbidraget er nødvendig for at den ulovlige markedsføringen skal skje, men medvirkningsbidraget må ha en eller annen funksjon med lovbruddet. Det er videre et krav at medvirkningen er rettstridig, slik at de mer dagligdagse handlinger vil falle utenfor. For at noen skal straffes for medvirkning må de videre oppfylle de subjektive vilkårene for straff, som er uaktsomhet eller forsett (bevisst eller med vilje).

Etter vår vurdering vil ikke medvirkningstillegget i lotteriloven ha veldig stor praktisk betydning fordi lotteriloven § 11 som nevnt gjelder alle som driver markedsføring og dermed favner vidt. Både ambassadøren og reklamebyråer vil etter vår vurdering etter omstendighetene kunne holdes ansvarlig uten at man trenger å definere deres bistand som medvirkning, fordi de selv må anses å drive markedsføringen i henhold til lotteriloven § 11.»

Advokatfirmaet Hjort

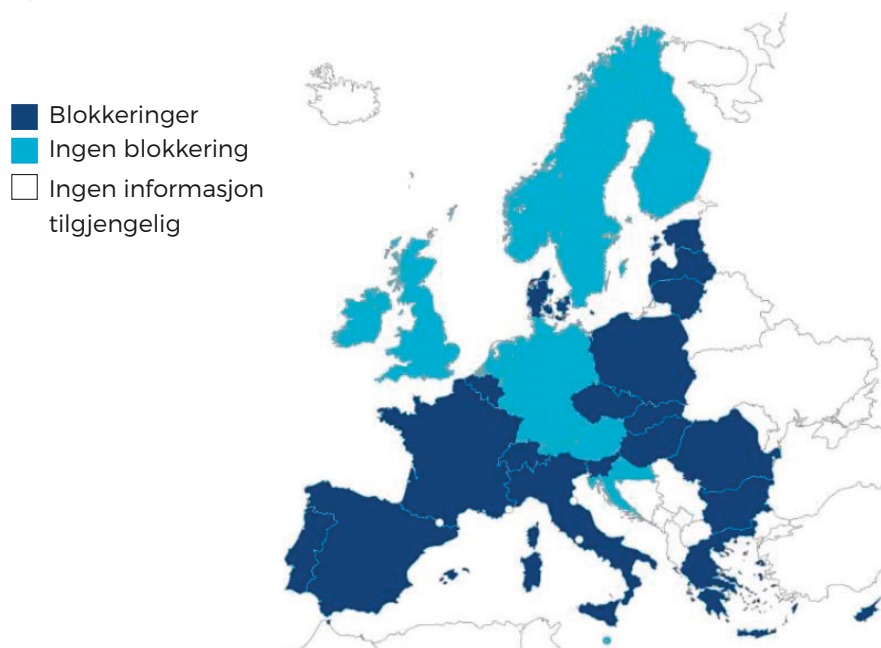
gjensidig godkjenning av lisenser. Det at et nettselskap har fått lisens for eksempel på Malta, betyr ikke at selskapet lovlig kan tilby sine tjenester i andre medlemsland.

I europeisk sammenheng har regulerende myndigheter tatt i bruk mange ulike virkemidler for å verne om forbrukerne (Lotteri- og stiftelsestilsynet 2015 c). Ulike former for IP-blokkering og betalingsformidlingsforbud er blant virkemidlene som brukes. En del land har også forbudt spill på selskap som ikke har lisens.

En rekke land i EU har ulike løsninger for betalingssperre, det samme har USA, der pengespill på nett er forbudt. Etter innføring av betalingsforbudet i USA trakk de fleste utenlandske selskapene seg ut, noe som viser at dette er mulig å få til. FBI har slått hardt ned på forsøk på å omgå betalingssperrene.

Norske banker og andre finansinstitusjoner har ikke lov til å formidle penger til og fra utenlandske pengespillaktører som ikke har tillatelse til å tilby pengespill i Norge. Forbudet gjelder både innskudd fra spillere, som ofte skjer via kredittkort, og utbetaling av gevinst, som ofte skjer til spilleren sin bankkonto. De fleste utenlandske aktørene omgår dette forbudet ved å sende pengeoverføringene via en tredjepart. I 2019 vedtok derfor regjeringen en rekke innstramminger i betalingssperren, blant annet at Lotteritilsynet kan pålegge bankene å stanse transaksjoner via tredjepartsselskaper. Endringene vil tre i kraft 1. januar 2020 (Lotteritilsynet 2019).

FIGUR 5: Oversikt over EU-land som blokkerer ulovlige spill og spillnettsider.



KILDE: EUROPEAN COMMISSION 2018

I 2019 prøvde det maltesiske selskapet Entercash gyldigheten av forbudet mot betalingsformidling i Oslo tingrett. Retten konkluderte med at norske myndigheter har hjemmel til å pålegge norske banker og finansinstitusjoner å avvise betalingstransaksjoner knyttet til utenlandske pengespill på nett til og fra flere angitte kontonumre. Saken er anket.

Hele 60 prosent av landene i EU opererer med ulike løsninger for blokkering av spillnettsider som ikke har lisens til å tilby spill i landet, som for eksempel Danmark, Frankrike og Spania. Flesteparten bruker en form for DNS-blokkering. I Danmark er sidene blokkert med en IP-løsning. I Frankrike møter kunder som er i ferd med å åpne en side som ikke er lovlig, et pop-up-varsel.

I løpet av 2018 blokkerte Danmark 18 hjemmesider. 43 hjemmesider har blitt blokkert siden oppstart i 2012 (Spillemyndigheten 2018). Landet har implementert rutiner for hvordan ulovlige spilltilbydere (selskaper uten lisens) behandles. Før en direkte blokkering, inngås det en prosess med spilltilbyderen om at den frivillig avslutter virksomheten. Hvis ikke dette skjer, involveres telekommunikasjonsbransjen og siden blokkeres. Dette har medført at flere selskaper fjerner sine tilbud frivillig. Likevel har Danmark jobbet aktivt mot software-leverandører til ulovlige spilltilbydere, for at de skal stoppe leveransene (Spillemyndigheten 2015).

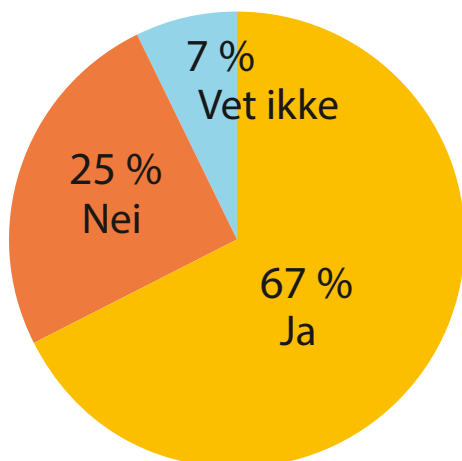
Blokkering av spillnettsider som ikke har lovlig tilgang til det norske markedet er et tiltak som har støtte i den norske befolkningen. En undersøkelse Sentio har utført på oppdrag fra Actis (2015), viser at 67 prosent støtter blokkering av sider på internett som tilbyr spill ulovlig, for å beskytte norske forbrukere mot mulige spillproblemer (figur 4).

Hamarutvalget anbefalte at også Norge innfører et sterkere vern av vår reguleringsmodell, enerettsmodellen. Utvalget drøftet tre ulike måter å

«60 prosent av landene i EU opererer med ulike løsninger for blokkering av spillnettsider.»

FIGUR 4: Er det greit å blokkere sider på internett som tilbyr spill ulovlig for å beskytte norske forbrukere mot mulige spillproblemer?

KILDE: ACTIS - RUSFELTETS SAMARBEIDSORGAN OG SENTIO 2015



blokkere spillside: IP-blokkering, DNS-blokkering og DPI-basert blokkering. Utvalget anbefaler DNS-blokkering, som tilsier en type pop-up på ulovlige spillside. Det vil heve terskelen for å spille, samt synliggjøre for spillere og andre at dette er ulovlige spill (Hamarutvalget 2014:42).

Ett av vedtakene som ble gjort i forbindelse med behandlingen av representantforslaget fra Ap og KrF om en mer ansvarlig spillpolitikk, var DNS-blokkering av nettsidene til utenlandske spill-selskaper. Dette har Kulturdepartementet fulgt opp gjennom forslaget om endring i kringkastingsloven, som ble sendt på høring i mars 2019. Der ber departementet Lotteritilsynet om å utrede et forslag om DNS-varsling, som vil sikre at brukere som går inn på nettsidene til utenlandske pengespill-selskaper informeres om at disse spillene ikke er lovlige i Norge (Regjeringen.no 2019b).

«Oljefondet investerer i spill-selskaper som ikke har tillatelse til å tilby spill i Norge.»

Pensjon i spill

Statens pensjonsfond utland (Oljefondet) investerer ikke i tobakk av helsegrunner. Men de investerer i spill-selskaper som ikke har tillatelse til å tilby spill i Norge.

Ved årsskiftet 2017/18 hadde Oljefondet nær 22 milliarder kroner investert i 64 utenlandske spill-selskaper. Fondet eier blant annet rundt 2 prosent av det Malta-baserte selskapet Betsson, en aksjepost som ved utgangen av 2018 var på nær 200 millioner kroner (Aftenposten 2019).

Samtidig som Kulturdepartementet ser etter måter å stoppe den aggressive, norskspråklige reklamen for ulisensierte spill-selskaper på kanaler som sendes fra England, har Finansdepartementet godkjent at Oljefondet har en betydelig eierpost i samme selskaper.

Hamarutvalget (2014) anbefalte at Norge bør trekke Oljefondet ut av spillindustrien, og Actis jobber for at anbefalingen skal følges opp politisk.

Da Etikkrådet for Oljefondet i 2018 utredet grunnlaget for å trekke fondet ut av utenlandske pengespill-selskaper, konkluderte de med at det ikke finnes gjeldende retningslinjer for utelukkelse av pengespill-selskaper (Stortingsmelding 20). Det ble også argumentert med at fondet ikke skal være et virkemiddel for å nå andre politiske målsettinger (Aftenposten 2019).

Forsikringsselskapet KLP besluttet i 2019 å trekke sine investeringer fra alle selskaper som har mer enn 5 prosent av inntektene fra produksjon av pengespill (NRK 2018). Dette viser at det er fullt mulig å lage systemer for å unngå investeringer i denne typen selskaper.

Lisensdebatten

Regjeringen Solberg utredet «spørsmålet om lisensordning for utenlandske spillselskaper for å se om det er mulig å kombinere sosialpolitiske hensyn og økte totale inntekter til frivilligheten innenfor EØS-avtalens rammer».

Regjeringen viste til lisensordningen i Danmark, og vektla at å åpne for lisens til de utenlandske spillselskapene kan øke inntektene til gode formål, som kultur, idrett og frivillighet, som i dag får støtte fra overskuddet til Norsk Tipping.

Kulturdepartementet bestilte to rapporter, en fra konsulentselskapet Rambøll Management Consulting om de økonomiske konsekvensene av å innføre en lisensordning, og en rapport fra Lotteri- og stiftelsestilsynet om økonomisk kriminalitet og sosiale konsekvenser ved å endre reguleringsform. Begge rapportene ble levert i 2015.

Ifølge «Utredning om de økonomiske konsekvensene av en mulig lisensordning for pengespill» (2015), gjennomført av selskapet Rambøll Management Consulting (Johan Arntyr, Mariell Juhlin, Håkon Kavli og Frederik Silbye 2015) vil en lisensordning for sportspill og online kasino ikke medføre større inntekter, men heller ikke nevneverdige tap i inntektene til det norske samfunn gjennom skatter og overskudd til fordeling til frivilligheten.

Rambøll-rapporten konkluderer også med at de økte skatteinntektene fra nye lisenshavere ikke kan veie opp for et mindre overskudd for Norsk Tipping, og økte kostnader for tilsynsmyndigheten som følge av innføring av lisensmodell. Dette er i samsvar med erfaringen i Danmark etter liberaliseringen i 2012.

Redegjørelsen fra Lotteri- og stiftelsestilsynet (2015b), samt tilleggsrapporten som ble bestilt våren 2015 (Lotteri og stiftelsestilsynet 2015 c), viser at dagens enerettsmodell samlet vil gi færre negative sosial- og kriminalpolitiske konsekvenser enn et lisensiert marked som ikke har krav om gjennomgripende ansvarlighetsverktøy på tvers av operatører. Rapporten fastslår ellers at:

- Enerettsmodellen vil være det beste alternativet dersom norske myndigheter lykkes i å stenge uregulerte operatører ute.
- Dersom norske myndigheter ikke lykkes med dette, vil en norsk lisensmodell gi myndighetene kontroll med operatørene som står bak pengespilltilbudet til et betydelig flertall av spillerne, mot om lag halvparten i dag. Hvis det lisensierte markedet inneholder gjennomgripende ansvarlighets tiltak, kan et lisenssystem være bedre enn enerettsmodellen.

Utredningene ble sammenfattet til en stortingsmelding om pengespill, «Alt å vinne. Ein ansvarleg og aktiv pengespelipolitikk» (2016/17). Meldingen ble behandlet i Stortinget våren 2017, og konklusjonen var at enerettsmodellen er beste modell for å regulere pengespill i Norge. Departementet vurderte at enerettsmodellen gir høyere grad av ansvarlighet enn lisens, grunnet blant annet ansvarlighetsrammeverket og kanaliseringsgraden hos Norsk Tipping.

Spillbransjens svar

En sammenslutning av internasjonale spillselskaper som opererer mot det norske markedet, representert ved Betsson, Cherry Group, Come On, Guts og Unibet, gav Menon Business Economics AS oppdrag å gjennomføre

«Enerettsmodellen vil være det beste alternativet dersom norske myndigheter lykkes i å stenge uregulerte operatører ute.»

«En lisensmodell vil medføre betydelig risiko for økt omfang av problemspilling.»

en samfunnsøkonomisk analyse av en lisensordning for online-pengespill i Norge. I rapporten «Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill», som ble lagt frem i mai 2015, konkluderer Menon med at en lisensordning vil være samfunnsøkonomisk lønnsom, sett opp mot en videreføring av dagens spillmonopol. «Den viktigste årsaken til dette er at mye av omsetningen fra norske spillere vil forsvinne ut av landet dersom dagens spillmonopol opprettholdes. Ved å skattlegge en del av denne omsetningen gjennom et lisensregime vil inntektene til det norske samfunnet øke markant og mer enn oppveie reduserte overskudd for norske spillselskaper» (Skogstrøm, Gulbrandsen, Gierløff, Jenssen, Theie og Grünfeld 2015).

Menon oppdaterte analysen sin i 2018, og kom til samme konklusjon: Lisensmodell vil være mest lønnsomt. Ifølge denne siste rapporten vil staten få økte inntekter i med lisens kontra enerettsmodell, og «samlede disponible inntekter til samfunnsnyttige formål i form av skatt og overskudd fra norske spillselskaper øker med mellom 1,1 og 1,9 milliarder kroner.» (Gulbrandsen, Eide, Baustad og Grünfeld 2018).

På bestilling fra Extrastiftelsen og Norges idrettsforbund la Oslo Economics i 2019 frem rapporten «Vurdering av virkninger ved å endre

Hvorfor skal de utenlandske aktørene ville gå inn i en lisensordning?

I dag kan de utenlandske aktørene som tilbyr spill til det norske markedet hente ut relativt stor gevinst og skatte i det landet selskapet er registrert i. Dette er generelt sett land som har laget gode ordninger for spillselskap, eksempelvis Malta. En lisensordning vil gjøre selskapene skattepliktige til Norge, noe som vil redusere profittmarginen deres. Selskapene vil derfor være avhengige av å øke omsetningen for at lisensordningen skal være gunstig for dem. I Menon-rapporten listes det opp hvilke incentiver selskapene har for å gå inn i en lisensordning:

- Muligheter til å ta større markedsandeler, enten ved å ta andeler fra Norsk Tipping, men også fra selskap som velger å stå utenfor ordningen. Selskapene regner med at lisensordningen vil åpne for nye markedsføringsmuligheter, men også at merkevaren vil styrkes gjennom at de vil skille seg sterkere fra «useriøse aktører».
- En lisensordning vil medføre langt lavere kostnader knyttet til innskudd og uttak. I dag er betalingsformidling til og fra spillselskap uten godkjenning i Norge forbudt. De internasjonale selskapene må derfor benytte seg av tredjepartsløsninger, noe som gjør transaksjonskostnadene høye.
- En lisensordning forventes å medføre lavere kostnader knyttet til svindel.
- Redusert usikkerhet om fremtidig reguleringsendringer. Særlig i de større, børsnoterte selskapene opplever en stor risiko knyttet til å være aktive i land uten lisensordning, fordi de ved plutselige omreguleringer (forbud mot betalingsformidling eller IP-blokkering) vil kunne miste store deler av omsetningen.
- En lisensordning gjør det lettere for de seriøse selskapene å bekjempe problemspilling.

enerettsmodellen i Norge» (Oslo Economics 2019b). Rapporten legger til grunn andre forutsetninger enn Menon-rapporten, og konkluderer med flere spillavhengige og 1,3 milliarder kroner mindre til frivilligheten ved en overgang til lisensmodell.

Oslo Economics begrunner sin konklusjon blant annet med at myndighetenes skjerpede innsats for å stanse de utenlandske spilltilbyderne vil gjøre det krevende for de utenlandske tilbyderne å få omsetning i det norske markedet. I sin oppsummering skriver de: «Dersom enerettsmodellen likevel skal erstattes av en lisensmodell, må det først godtgjøres at risikoen ved en slik endring er lav. Slik vi ser det, er dette på ingen måte oppfylt i dag. Tvert imot synes det som om en lisensmodell vil medføre betydelig risiko for økt omfang av problemspilling og reduserte bidrag til frivillige og ideelle virksomheters arbeid. Det er vanskelig å se hvorfor det norske samfunnet skulle ønske å akseptere en slik risiko, når dagens enerettsmodell fungerer godt.»

Strategien fremover

Våren 2019 ble Norsk bransjeforening for onlinespill (NBO) etablert. Foreningen er stiftet av de internasjonale selskapene Gaming Innovation Group, Betsson Group, ComeOn! og Kindred Group. Foreningen jobber for en lisensmodell for nettbaserte pengespill i Norge, og lanserte før sommeren 2019 en «code of conduct» for sine medlemmer, der disse forpliktet seg til å tilby kundene en rekke ansvarlighetsverktøy. Listen over tiltak inkluderer blant annet registrert spilling og tilbud om frivillige innskuddsgrenser, og ser ut til å være et ledd i en strategi for å fremstå som mer ansvarlige (nbo.no 2019). Et annet ledd i strategien ser ut til å være å holde liv i lisensdebatten gjennom søksmål, en taktikk man også så i Sverige i tiden før man innførte lisens (VG 2019).

De utenlandske spillselskapene har samtidig intensivert jakten på nye ambassadører. Våren 2019 ble det kjent at Kindred Group ville tilby Norges Sjakkforbund 50 millioner kroner over fem år for en avtale der Sjakkforbundet forpliktet seg til å drive lobbyvirksomhet for lisensmodell (VG 2019b). Avtalen ble nedstemt på forbundet kongress i juni samme år (NRK 2019b).

«De utenlandske spillselskapene har intensivert jakten på nye ambassadører.»

Hva kan vi lære av Danmark?

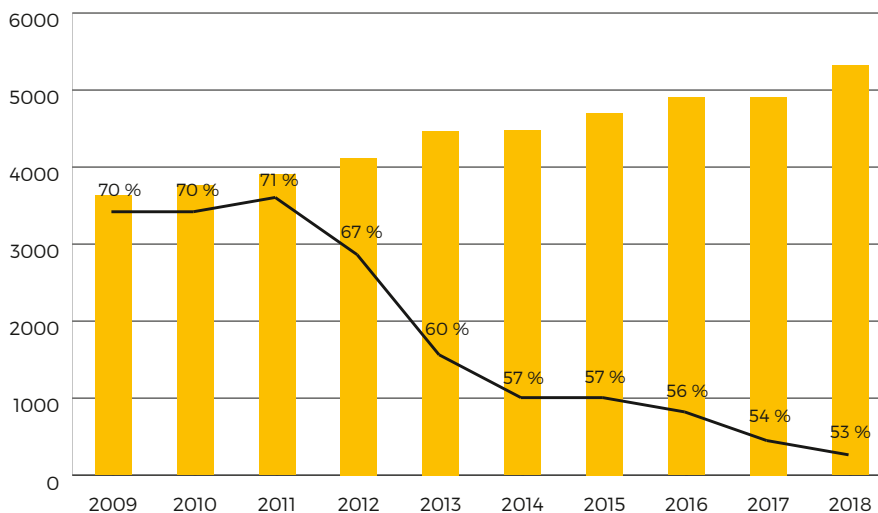
Danmark åpnet for en lisensordning for deler av spillmarkedet i 2012. Et av målene var å få bedre kontroll med markedet og kunne skattlegge alle spilltilbyderne. Danmark hadde i liten grad fulgt opp ikke-regulerte aktører, blant annet når det gjaldt markedsføring.

Mens lotterier og tallspill ble holdt i en enerettsmodell der Danske Spil var operatør, ble kasino- og veddemåldelen av markedet åpnet for et lisensmarked. Lisens ble gitt til 30 aktører, der Danske Spil var en av de 30.

Mens tallspill, som Lotto, er blant spillene med begrenset risiko, er odds-

FIGUR 6: Danske spils andel av samfunnsbidrag (netto omsetning)

Millioner danske kroner



KILDE: DANSKE SPILS ÅRSRAPPORTER

og kasinospill de som gir høyere risiko for problemspilling. Den danske løsningen betyr at de mest risikable spillene er overlatt til de kommersielle aktørene. Erfaringen fra Danmark er at spillmarkedet har flyttet seg etter innføring av lisens, med nedgang i lotterier, som har lav risiko for avhengighet, og økning i sport- og kasinospill med høy risiko.

Resultatet er at selv om det totalt sett er færre dansker som spiller pengespill, er det flere risiko- og problemspillere nå enn det var før lisens. Og de bruker mer penger. «Flere i dag står i fare for å miste kontrollen over spillelysten. Antallet spillere som enten har problemer eller er i faresonen for å få det, er steget fra omkring 98 000 personer i 2005 til omkring 125 000 personer i 2016», heter det i en rapport fra Det nationale forskningscenter for velfærd (Fridberg og Birklund 2016).

Den danske løsningen innebærer at de lisensierte spillene betaler 20 prosent skatt på nettoinntekt (det de sitter igjen med etter premieutbetalingene), som så skal bidra til formål som idrett. Denne modellen innebærer dermed at 20 øre av hver kronas inntjening går til gode formål. I den norske enerettsmodellen er tilsvarende tall 62 øre per krone. Lisensinnehaverne argumenterer med at skattesatsen må senkes i Danmark, og presser på for å få tilgang til større del av markedet.

Totalomsetningen i det danske markedet har økt med rundt to milliarder kroner, og omsetningsveksten kommer fra nettkasino- og sportspill (Nikolaisen 2017). Totalt sett har markedet økt med 48 prosent, mens samfunnsbidraget bare har økt med sju prosent (Nikolaisen 2019). Danske Spils bidrag til gode formål har blitt redusert fra 70 til 54 prosent av netto omsetning mellom 2009 og 2017 (Danske spil udatert). Se figur 6.

Innføringen av lisens har ført til økt konkurranse om spillerne. Danske Spil har redusert antall ansvarlighetstiltak av konkurransemessige hensyn, og antall henvendelser til Ludomanilinen (tilsvarende Hjelpelinjen) har økt fra i overkant av 200 til mer enn 700 henvendelser de siste årene (Nikolaisen 2017). Også behandlingsinstitusjonene har merket en økning og sier at de får stadig inn stadig flere personer med pengespillproblemer. Særlig gjelder

«Det er flere risiko- og problemspillere nå enn det var før lisens.»

dette unge mennesker. I 2009 var 7 prosent av klientene hos Center for Ludomani under 25 år. I 2016 var tallet 27 prosent (Center for ludomani udatert).

... og Sverige?

Sverige innførte lisens 1. januar 2019, blant annet for å få bukt med et reklamemarked ute av kontroll. I 2018 ble det kjøpt spillreklame for rundt 7,4 mrd i Sverige (Folkhälsomyndigheten udatert). Det er over seks ganger mer enn i Norge. Det er for tidlig å si hvilken effekt lisens har hatt på markedsføringsstrykket, men undersøkelser viser at de ti største spillselskapene økte sine reklameinvesteringer med 40 prosent i første kvartal sammenlignet med 2018 (Dagens media 2019a).

Allerede i februar 2019 krevde myndighetene at bransjen tok mer ansvar. Bransjeforeningene fikk til utgangen av mars med å utforme selvreguleringer for å tøyne markedsføringen. Myndighetene var ikke fornøyde med forslaget fra bransjen, og et eget regjeringsutnevnt utvalg fikk i oppdrag å se på måter for å begrense spillreklamen (Regjeringen.se 2019). Ministeren som er ansvarlig for svensk spillpolitikk, avviser ikke et totalforbud mot spillreklame (Dagens media 2019b). Hele 70 prosent av svensker er positive til et slikt forbud (Svt.se 2019). Utvalget leverer sin rapport i oktober 2020.

Ifølge den siste befolkningsundersøkelsen i Sverige har antallet spillavhengige økt med 50 prosent i Sverige de siste tre årene. 45 000 personer karakteriseres nå som spillavhengige. 56 000 har en forhøyet risiko for spillproblemer, og 225 000 har en viss risiko for å utvikle spillproblemer. Halvparten av dem som karakteriseres som spillavhengige er kvinner, til tross for at det generelt er flere menn som spiller. 10 prosent av svensker oppgir å ha noen i sin nærhet som har eller har hatt et spillproblem det siste året (Folkhelsomyndigheten 2019).

En nordisk undersøkelse gjennomført av TNS Kantar på oppdrag fra Norsk Tipping viser at det er svært liten folkelig støtte til lisens både i Danmark og Sverige. Bare 12 prosent av danskene og svenskene er helt eller delvis enige i at det var positivt at flere selskaper fikk tilby spill i de respektive landene (Norsk Tipping 2019).

Bingo i blindsonen

Mens debatten pågår om Betsson, Unibet og ComeOn, melder de som behandler folk med spillproblemer (Spillavhengighet Norge, Hjelpelinjen og Blå Kors) om tilstrømming av folk som spiller databingo i bingolokalene.

Om lag 160 000 nordmenn spiller bingo. Dette foregår i egne lokaler der det både er spilleautomater for bingospill og tradisjonell bingoaktivitet. I 2018 fantes det 241 bingohaller drevet av entreprenører, og disse omsatte for til sammen 3,6 milliarder kroner.

I disse finnes det om lag 1640 Belago-terminaler (bingoautomat fra Norsk Tipping) og over 6000 spilleautomater for databingo (bingobransjens egne automater) (Lotteritilsynet 2019e). Det er aldersgrense på 18 år for å være i lokalet, men ingen krav om registrering eller beløpsgrense for hvor mye man kan spille for per besøk eller over en periode. Begrunnelsen for manglende beløpsgrenser er at andre tiltak skal beskytte spillerne (aldersgrensen

«De ti største
spillselskapene
økte sine
reklame-
investeringer
med 40 prosent
i første kvartal.»

Poker

Poker er i utgangspunktet forbudt i Norge. Det er for eksempel forbudt å organisere pokerklubb. Fra 1. januar 2015 ble det tillatt med vennepoker og NM i turneringspoker (regjeringen.no 2014).

Følgende krav må være innfridd for at dette skal være lovlig:

- Deltakerne er i nær omgangskrets.
- Spillet må foregå i private hjem og ikke ha et organisert eller profesjonelt preg.
- Antall deltakere kan ikke overstige ti personer.
- Totalt innskudd per spiller kan ikke overstige 1000 kroner.

NM i turneringspoker ble avholdt for første gang i oktober 2015.

Blodkreftforeningen har løyvet for NM i turneringspoker fram til 2017.

Lotterier

I 2015 ble det utlyst til sammen fem nye lisenser for nasjonale lotterier, med samlet omsetning på 1,5 milliarder kroner.

og personale med opplæring i spillansvarlighet). Belago, som er Norsk Tippings automater i bingo hallene, har høyere spillgrense enn de øvrige spilleautomatene fra Norsk Tipping, Multix. Innenfor totalgrensen gjelder følgende tapsgrenser for Multix og Belago:

- Multix: 650 kr per dag og 2 700 kr per måned
- Belago: 900 kr per dag og 4 400 kr per måned.

Undersøkelser viser at en stor andel av dem som har problemer med spill, spiller Belago og databingo. Av spillerne som har problemer med spill, oppgir 73,7 prosent at de spiller Belago, 58,1 prosent spiller Bingoria, 54,8 prosent databingo og 23,3 prosent bingo i lokale. En fortolkning av disse funnene er at bingospillene har særskilte egenskaper som er avhengighetsskapende. En annen fortolkning er at moderate risikospillere/problemspillere i større grad enn andre deltar i flere typer spill, og kanskje særskilt spill som relativt få spiller. (Palleen et al 2016:46). Erfaringen fra behandlere er også at dette ofte spilles av spillere som er i en sårbar situasjon i utgangspunktet og som derfor lettere kan få problemer med spillingen.

Bingoandelen av spillmarkedet er begrenset, med om lag 8 prosent.

Regjeringen gikk i stortingsmeldingen «Alt å vinne» (2016) inn for å endre 30-sekundersregelen for bingo. Regelen ble innført i 2012 og gikk ut på at det skal gå minst 30 sekund fra et spill er ferdig, til det kan trekkes på nytt. Dette for å redusere faren for avhengighet ved å ha «tenkepauser» mellom trekningene. Endringen ble vedtatt av Stortinget, og pausen kan nå fylles med underholdning. Dette for å gjøre spillene mer attraktive i konkurransen med utenlandske aktører. Det innebærer ikke hyppigere trekninger eller mulighet for økt innsats.

Regjeringen ga i samme melding også tillatelse til såkalt «hjemmebingo», altså bingo på nett. Dette omfatter bingospill som allerede tilbys i de fysiske bingo hallene.

Lotteritilsynet har tidligere uttalt at det er et mål å få bingo bransjen tilbake til det nivået de var på før automatforliket, framfor å måle mot det høye nivået bransjen hadde etter forliket. 30-sekundersregelen halverte

«En stor andel av dem som har problemer med spill, spiller Belago og databingo.»

omsettingen, men fortsatt er nivået dobbelt så høyt som i 2006.

3242 lag og foreninger mottok inntekter fra bingo i 2018.

Actis mener

Åpning for lisenser og kommersielle aktører er ikke ukjent i norsk spillpolitikk. Vi har prøvd det før, med spilleautomatene. Det gikk galt. Man mistet kontrollen over markedet, det var et stadig press om liberalisering, konflikter om forståelse av regler og rammer ble langvarige rettsprosesser og – det viktigste – vi så en voldsom økning i antall mennesker som fikk problemer med spill. Det er ingen grunn til å gjenta dette.

Stortinget vedtok å videreføre av enerettsmodellen i 2017, blant annet med begrunnelsen at denne modellen gir en høyere grad av ansvarlighet enn lisens.

Politikerne har stor støtte for sitt syn. Sist det ble gjort en måling om temaet svarte i overkant av 70 prosent nei til å åpne for at flere spillselskaper skal få lisens til å tilby odds og kasinospill på nett, kun 13 prosent sa ja (Norsk Tipping 2019).

Frivilligheten har vært veldig tydelig i den offentlige debatten de siste årene: Frivillige organisasjoner ønsker dagens enerettsmodell fordi den sikrer ansvarlighet på en bedre måte enn man kan få til i et lisenssystem. Ansvarlighet er avgjørende for at frivilligheten kan ta imot pengene fra spill.

Actis mener i likhet med regjeringen, flertallet på Stortinget og frivilligheten at enerettsmodellen er den modellen som best ivaretar hensynet til spillansvarlighet, blant annet fordi at man beholder en politisk styring av feltet. Enerettsmodellen fordrer at Norsk Tipping skal være tilbyder av de største pengespillene i Norge, og ikke kommersielle aktører hvor privat profitt er målet.

Åpningen for flere lotterier og poker som er innført de siste årene medfører en liberalisering. Fra regjeringshold er det argumentert med at de nye lotteriene skal være «snille spill» og dermed ingen trussel. Men for mennesker som sliter med spillproblemer, er det summen som teller, summen av reklame og summen av spill. Det finnes ingen trygge spill dersom man strever med spillavhengighet. Begrensning er derfor et selvstendig mål, uavhengig av hva slags type pengespill vi snakker om. I tillegg ser vi allerede nå tegnene til at en åpning for mange aktører åpner for at spillfeltet blir en juridisk kampzone. Enhver endring i rammebetingelsene eller pålegg om innføring av ansvarlighetstiltak vil møtes av kostbare og tidkrevende rettsrunder, slik vi erfarte i automattiden.

Norsk spillpolitikk har en tradisjon for å sette hensynet til ansvarlighet foran andre hensyn, som inntekter til gode formål eller næringshensyn.

Det viktigste fremover vil imidlertid være å styrke enerettsmodellen og øke vernet om norske forbrukere. Om lag 140-200 utenlandske selskaper retter seg mot norske kunder. Likevel har de kun anslagsvis 250 000 spillere og en begrenset markedsandel på rundt 16 prosent. Disse selskapene utgjør fortsatt kun en nisje av markedet, og det er derfor være fullt mulig å begrense og hindre denne aktiviteten.

Det er fire spor for dette:

«Frivillige organisasjoner ønsker dagens enerettsmodell fordi den sikrer ansvarlighet på en bedre måte enn man kan få til i et lisenssystem.»

«Det behov for å styrke sanksjonsmulighetene.»

1. Sanksjoner

Lovverket er veldig klart: Å promotere spill som ikke har tillatelse til å drive i Norge er ulovlig. Likevel er det en rekke mediebyråer og reklamebyråer som utvikler denne reklamen, eller såkalte spillambassadører som bruker sin kjendisstatus til å promotere slike spill selskap. Dagens lovverk gir hjemler for å gå etter disse sakene. I tillegg bør Norge bruke sanksjoner andre land har hatt suksess med, som eksempelvis bøter. Her er det behov for å styrke sanksjonsmulighetene.

2. Effektivt markedsføringsforbud

For at forbudet mot reklameformidling skal få den ønskede effekten, må Medietilsynet få nok ressurser til å følge tett og effektivt opp de som distribuerer signaler eller data som gjør det mulig for seerne å motta fjernsynskanaler eller strømming. Siden det for de utenlandske aktørene er snakk om tap av store inntektsmuligheter, er det viktig at det ikke oppleves som aktuelt å spekulere i tvangsmulkt. Kulturdepartementet bør derfor åpne for bruk av overtredelsesgebyr. Det samme bør også vurderes brukt mot såkalte ambassadører for pengespillselskap.

3. Blokkering og betalingsformidling

Hele 18 land i EU opererer med ulike løsninger for blokkering av spillnettsider som ikke har lisens til å tilby spill i landet, som for eksempel Danmark. Actis mener Norge bør bruke denne muligheten. I tillegg er det viktig å håndheve betalingsformidlingsforbudet.

4. Verdikampen

Valg av modell for regulering av pengespill, er en verdispørsmål. Hensynet til de sårbare spillerne må veie tyngre enn hensynet til næringsinteresser. De utenlandske spill selskapene tar i bruk stadig nye metoder for å få innpass på det norske markedet, og mange små idrettsklubber og foreninger fristes med gullkantede sponsoravtaler. Frem mot stortingsvalget i 2021 må partiene minnes om at ansvarlighet best ivaretas i en enerettsmodell.

Litteraturliste

- Aftenposten (2014) «Facebook stenger norske gamblingsteder.» Publisert 18.09.2014.
Tilgjengelig her: <http://www.aftenposten.no/okonomi/Facebook-stenger-norske-gamblingsider-7710751.html>
- Aftenposten (2016) «Oljefondet har plassert milliarder i utenlandske spillskap.»
Publisert 20.02.16. Tilgjengelig her: http://www.aftenposten.no/100Sport/idrettspolitik/Oljefondet-har-plassert-milliarder-i-utenlandske-spillskap-688653_1.snd
- Aftenposten (2016b) «Kulturministeren slår ring rundt spillmonopolet» Publisert 3. juni 2016. Tilgjengelig her: http://www.aftenposten.no/100Sport/idrettspolitik/Kulturministeren-slar-ring-rundt-spillmonopolet-759063_1.snd
- Aftenposten (2019) «Myndighetene vil stoppe nordmenns nettgambling. Oljefondet kjøper seg opp i de samme selskapene.» Tilgjengelig her: https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/g74yAO/Myndighetene-vil-stoppe-nordmenns-nettgambling-Oljefondet-kjoper-seg-opp-i-de-samme-selskapene?spid_rel=2
- Akan.no «Pengespill» (ikke datert). Tilgjengelig her: <http://akan.no/rus-og-avhengighet/pengepill/>
- Alna. (2013) Kulturundersökning 2013. Stockholm. Tilgjengelig her: http://www.alna.se/sites/default/files/kulturundersokning_alna_2013.pdf
- Arntyr, Johan, Mariell Juhlin, Håkon Kavli og Frederik Silbye (2015) Utredning om de økonomiske konsekvensene av en mulig lisensordning for pengespill. Rambøll Management Consulting. (omtales som Rambøll-rapporten). Kulturdepartementet 2015. Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/517d3ed729044bc08b5e461e4ce70c63/utredning-av-okonomiske-konsekvenser-av-en-mulig-lisensordning-for-pengepill.pdf>
- Binde, Per (2016) «Preventing and responding to gambling-related harm and crime in the workplace» Nordic studies on alcohol and drus col. 33 2016: 247-265. Tilgjengelig her: <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nsad.2016.33.issue-3/nsad-2016-0020/nsad-2016-0020.xml>
- Casino.no (2019) «Truer norske betting-kjendiser med bot» Tilgjengelig her: <https://www.casino.no/2017/truer-norske-betting-kjendiser-med-bot/>
- Center for ludomani (udatert) «Tal og statistikk» Tilgjengelig her: <https://ludomani.dk/ludomani/tal-og-statistik>
- Dagens Næringsliv (2016) «Konkurransesvidende spillpolitikk» Innlegg av Glenn Engebretsen. 08.03.16. Tilgjengelig her: <http://www.dn.no/meninger/debatt/2016/03/08/2143/Spill/konkurransesvidende-spillpolitikk>
- Dagens Næringsliv (2016 b) «Milliarder på spill i Oljefondet» Publisert 03.06.16. Tilgjengelig her: <http://www.dn.no/etterBors/2016/06/02/2144/Investeringer/milliarder-p-spill-i-oljefondet>
- Dagens media (2019) «Spelannonsörerna som gasat mest 2019» Tilgjengelig her: <https://www.dagensmedia.se/marknadsforing/marknadsforing/spelannonsorerna-som-gasat-mest-2019/>
- Dagens media (2019b) «Öppnar upp för totalförbud av spelreklam» Tilgjengelig her: <https://www.dagensmedia.se/marknadsforing/marknadsforing/oppnar-upp-for-totalforbud-av-spelreklam/>
- Dahlgren, K. (2012) «Problematiske spilleadferd i arbeidslivet. Risikofaktorer, mulighetsstrukturer og AKAN-modellen». Akan publikasjon 2/2012 2012.
- Danske spil (udatert) Økonomiske rapporter. Tilgjengelig her: <https://danskespil.dk/om/koncern/rapporter-og-udgivelser>

- European commission (2018) Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers. Tilgjengelig her: https://ec.europa.eu/growth/content/evaluation-regulatory-tools-enforcing-online-gambling-rules-and-channelling-demand-towards-1_en
- Fekjær, H. O. (2002) «Spillegalskap» – vår nye landeplage? Oslo: Gyldendal Akademisk
- Folkhälsomyndigheten.se (2014) Swelogs faktablad nr. 16, mars 2014. Folkhälsomyndigheten, Østersund. Tilgjengelig her: http://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/13876/16_Vad_gor_spel_riskfylt.pdf
- Folkhälsomyndigheten (udatert) «Spelreklam och marknadsföring» Tilgjengelig her: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/om-spelproblem/spelreklam-och-marknadsforing/>
- Folkhälsomyndigheten (2019) «Allvarliga spelproblem ökar bland kvinnor» Tilgjengelig her: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2019/april/allvarliga-spelproblem-okar-bland-kvinnor/>
- Forum for spilltrender (2018) «Spill i gråsonen» Tilgjengelig her: https://www.regjeringen.no/contentassets/fec7c5dccd6049e2b97e457d5d731201/rapport-om-grasonespill-fra-forum-for-spilltrender_2018.pdf
- Fridberg, T, og Birkelund, J.F. (2016) «Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005-2016» Tilgjengelig her: <https://www.vive.dk/da/udgivelser/penge-spil-problemer-i-danmark-2005-2016-6559/>
- GamblingCompliance.com (2015) «Editor Fined In Finnish Online Advertising Case» Publisert 05.02.10. Tilgjengelig her: https://gamblingcompliance.com/premium-content/news_analysis/editor-fined-finnish-online-advertising-case
- Gamer.no (2019) Tilgjengelig her: <https://www.gamer.no/artikler/kulturdepartementet-kartlegger-om-fifa-pakker-kan-bli-ulovlig-i-norge/455423>
- Gulbrandsen, M.U, Eide, L.S, Baustad og Grünfeld, L. (2018) Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill. Tilgjengelig her: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-68-Samfunns%C3%B8konomisk-analyse-av-lisensordning-for-pengespill-1.pdf>
- Hamarutvalget (2014) Grenselause pengespel – krev ny teknologi ny regulering? Tilgjengelig her: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/medier/rapporter/grenselause_pengespel_2014_redusert.pdf
- Hjelpelinjen.no (2015) «Er jeg spilleavhengig?» Tilgjengelig her: <http://hjelpelinjen.no/er-jeg-spilleavhengig/>
- Hjelpelinjen (2018) «Samtalestatistikk 2018» Tilgjengelig her: <https://hjelpelinjen.no/wp-content/uploads/2019/03/Samtalestatistikk-2018.pdf>
- Karlsson, A., og Hakansson, A. (2018). Gambling disorder, increased mortality, suicidality, and associated comorbidity: A longitudinal nationwide register study. J Behav Addict, 1-9. doi:10.1556/2006.7.2018.112
- Klassekampen (2015) «Til krig mot spillreklame» Publisert 16. september 2015. Tilgjengelig her: <http://www.klassekampen.no/article/20150916/ARTICLE/150919908>
- Klassekampen (2015 b) «Bloggere trosser advarsel» Nyhetssak publisert 26. oktober 2015. Tilgjengelig her: <http://www.klassekampen.no/article/20151026/ARTICLE/151029896>

- Klevan, T., Krane V., og Weimand B.M. (2018) «Det går på en måte aldri over». Tilgjengelig her: https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/familier-med-spilleproblemer/Familier%20med%20spilleproblemer.pdf/_attachment/inline/9a7098a9-120b-4343-a9a2-9aa22360e1cf:fa2d31f66e32c40232ec23a-632754ec7909d7b77/Familier%20med%20spilleproblemer.pdf
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2013) «Pengespel på nett» Oppdatert 18. januar 2016. Tilgjengelig her: <https://lottstift.no/pengepel/pengepel-pa-nett/>
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2015) «Ny handlingplan mot speleproblem» Publisert 9.12.2015. Tilgjengelig her: <https://lottstift.no/om-oss/aktuelt/ny-handlingsplan-mot-speleproblem/>
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2015 b) Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensering av det norske pengespillmarkedet Levert til Kulturdepartementet 15. mai 2015. Tilgjengelig her: https://www.regjeringen.no/contentassets/17a0a7aa651c4c669a585d94672e9c1b/rapport_sosialpolitiske_og_kriminalpolitiske_konsekvenser_av_lisensiering_i_det_norske_pengespillmarkedet-lotteritilsynet_mai_2015.pdf
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2015 c) Tilleggsbestilling. Svar på oppfølgingsspørsmål fra Kulturdepartementet til Lotteritilsynets utredning om sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet. Levert Kulturdepartementet 5. juni 2015. Tilgjengelig her: https://www.regjeringen.no/contentassets/17a0a7aa651c4c669a585d94672e9c1b/lotteritilsynets_svar_paa_oppfolgingssporsmaal_5_juni_2015.pdf
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2016a) Hjelpelinjens samtalestatistikk 2010-15. Tilgjengelig på: <https://lottstift.no/lotteri-og-bingo/publikasjonsarkiv-lotteritilsynet/>
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2016b) Regelverk, oppdatert 1. februar 2016. Tilgjengelig her: <https://lottstift.no/lotteri-og-bingo/regelverk/>
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2016c) «Pengespel på nett» oppdatert 8. juni 2016. Tilgjengelig her: <https://lottstift.no/pengepel/pengepel-pa-nett/>
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2016c) «Spilleproblemer» oppdatert 3. februar 2016. Tilgjengelig her: <https://lottstift.no/nb/pengepill/spilleproblemer/>
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2016d) «Stor risiko med utenlandske nettkasinoer» Tilgjengelig på: <https://lottstift.no/nb/om-oss/aktuelt/halvparten-av-de-som-spiller-pa-utenlandske-nettkasinoer-er-risiko-og-problemspillere/>
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2016e) «Er det lov å markedsføre utenlandske spillerselskap?» Tilgjengelig på: <https://lottstift.no/nb/pengepill/ulovlig-markedsforing/er-det-lov-a-markedsfore-utenlandske-spillselskap/>
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019a) «– Ulovlege pengespelselskap fekk kritikk frå eigen bransje» Tilgjengelig på: <https://lottstift.no/om-oss/aktuelt/ulovlege-pengespelselskap-fekk-kritikk-fra-eigen-bransje/>
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019b) «Regelverk» Tilgjengelig på: <https://lottstift.no/lotteri-og-bingo/regelverk/>
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019c) «Utanlandske spelselskap utnyttar kommunevalet for å få publisitet» Tilgjengelig her: <https://lottstift.no/om-oss/aktuelt/utanlandske-spelselskap-utnyttar-kommunevalet-for-a-fa-publisitet/>
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019d) «Forbud mot formidling av betaling» Tilgjengelig her: <https://lottstift.no/nb/pengepill/pengepill-pa-nett/forbud-mot-formidling-av-betaling/>
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2019e) «Bingostatistikk 2018» Tilgjengelig her: <https://lottstift.no/lotteri-og-bingo/bingostatistikk/bingostatistikk-2018/>

- Medietilsynet (2015) «Massiv økning i ulovlig pengespillreklame som rettes mot Norge – nå tar Medietilsynet kontakt med mediemyndighetene i Storbritannia, Spania, og Nederland» Publisert 29. 09.15. Tilgjengelig her: <http://www.medietilsynet.no/om/aktuelt-2015/massiv-okning-i-ulovlig-pengespillreklame-som-rettes-mot-norge--na-tar-medietilsynet-kontakt-med-mediemyndighetene-i-storbritannia-spania-og-nederland/>
- Medietilsynet (2017) «Markedet for pengespillreklame på tv fortsetter å øke» Tilgjengelig her: <https://medietilsynet.no/om/aktuelt-2017/pengespill/>
- Medietilsynet (2018) «Pengespillselskapene bruker mindre penger på tv-reklame» Tilgjengelig her: <https://medietilsynet.no/om/aktuelt-2018/pengespillmarkedet-gar-ned/>
- Menon (2015) Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill (Omtales som Menon-rapporten - se også Jens Fredrik B. Skogstrøm, Magnus U. Gulbrandsen, Caroline Wang Gierløff, Torbjørn Bull Jenssen, Marcus Gjems Theie og Leo A. Grünfeld (2015). Menon-publikasjon nr. 17/2015. Tilgjengelig her: <http://www.menon.no/wp-content/uploads/07samfunnsokonomisk-analyse-av-pengespill-endelig.pdf>
- National Research Council. (1999). Pathological gambling. A critical review. Washington, DC: National Academy Press.
- Nbo.no (2019) «Code of conduct» Tilgjengelig her: <https://nbo.no/code-of-conduct-retningslinjer-for-nbo/>
- Nikolaisen, L. L. (2017) «Fagblogg: Tall og fakta om pengespill i Danmark» Tilgjengelig her: <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/blogg/fagblogg-tall-og-fakta-om-pengespill-i-danmark>
- Nikolaisen, L.L. (2019) «Overskudd i et lisensmarked» Tilgjengelig her: <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/blogg/det-blir-ikke-mer-penger-til-idrett-i-et-lisensmarked>
- Norges Idrettsforbund (2015): Rapport om pengespill og lotterier i Norge. Tilgjengelig her: <https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/nyheter/rapport-om-pengespill-og-lotterier-i-norge.pdf>
- Norsk Tipping (2015) «Et viktig samfunnsoppdrag» Tilgjengelig her: <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/samfunnsansvar/ansvarlig-spillvirksomhet>
- Norsk Tipping (2016) «Verdier på spill» Tilgjengelig her: <http://www.mynewsdesk.com/no/norsk-tipping/news/verdier-paa-spill-150659>
- Norsk Tipping (2016 b) «Et viktig samfunnsansvar» Tilgjengelig her: <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/samfunnsansvar/ansvarlig-spillvirksomhet>
- Norsk Tipping (2016c) «Slik fungerer totalgrensene» Tilgjengelig her: <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/artikler/slik-fungerer-totalgrensene>
- Norsk Tipping (2018) «Ny forskning på tapsgrensen» Tilgjengelig her: <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/artikler/ny-forskning-pa-tapsgrensen>
- Norsk Tipping (2019) «Stor skandinavisk holdningsundersøkelse om pengespill» Tilgjengelig her: <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/artikler/pengespillreklame-er-upopulaert-i-hele-skandinavia>
- Norsk Tipping (udatert) «Spilleregler og betingelser» Tilgjengelig her: <https://www.norsk-tipping.no/spilleregler-og-betingelser#spillegrenser>
- NRK (2015) «Flere søker hjelp mot spillavhengighet» Publisert 11.06.2015. Tilgjengelig her: <http://www.nrk.no/hordaland/flere-soker-hjelp-mot-spillavhengighet-1.12403290>
- NRK (2015 b) «To TV-kanaler stopper pengespillreklame i Norge» Publisert 21.12.2015. Tilgjengelig her: <http://www.nrk.no/kultur/to-tv-kanaler-stopper-pengespillreklame-i-norge-1.12715501>

- NRK (2017) «Lotteritilsynet truer Carew og Riise med bøter» Tilgjengelig her: <https://www.nrk.no/norge/lotteritilsynet-advarer-kjendiser-mot-ulovlig-samarbeid-med-utenlandske-pengespillselskap-1.13730958>
- NRK (2018) «KLP kutter investeringer i spill og alkohol» Tilgjengelig her: <https://www.nrk.no/norge/klp-kutter-investeringer-i-spill-og-alkohol-1.14566156>
- NRK (2019) «Har fleire spelavhengige enn rusavhengige» Tilgjengelig her: https://www.nrk.no/norge/har-fleire-spelavhengige-enn-rusavhengige-_seier-kjendisar-tener-blodpengar-1.14504483
- NRK (2019b) «Omstridt sjakkavtale nedstemt: – Magnus har nok fått seg en skikkelig trøkk» Tilgjengelig her: https://www.nrk.no/sport/carlsen-fikk-ikke-viljen-sin-_omstridt-sjakkavtale-ble-nedstemt-1.14618138
- <https://www.regjeringen.no/contentassets/90ac666524de4aeca7e8566a1522d477/konsekvenser-av-forbud-mot-videreformidling-av-reklame-for-utenlandske-pengespill.pdf>
- Oslo Economics (2019) «Konsekvenser av forbud mot videreformidling av utenlandsk pengespillreklame» Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/90ac666524de4aeca7e8566a1522d477/konsekvenser-av-forbud-mot-videreformidling-av-reklame-for-utenlandske-pengespill.pdf>
- Oslo Economics (2019b) Vurdering av virkninger ved å endre enerettsmodellen for pengespill i Norge. Tilgjengelig her: <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/Rapport-OE-2019-20-Vurdering-av-%C3%A5-endre-enerettsmodellen.pdf>
- Overå og Weihe (red) (2016) Spillavhengighet. Gaming og gambling, Hertervig forlag, Akademisk, Stavanger.
- Pallesen, Hanss, Mentzoni, Molde og Morken (2014) Omfanget av penge- og data-spillproblemer i Norge i 2013 Universitetet i Bergen 2014. Tilgjengelig her: <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/11/Omfang-av-penge-og-data-spillproblemer-i-Norge-2013.pdf>
- Pallesen, Molde, Mentzoni, Hanss og Morken (2016) Omfanget av penge- og dataspillproblemer I Norge 2015. Universitetet i Bergen 2016. Tilgjengelig her: https://lottstift.no/wp-content/uploads/2016/06/WEB-Rapport_befolkningsundersokelsen.pdf
- Pengenytt (2019) «Norsk Tipping vil ikke lenger la deg spille bort store pengepremier» Tilgjengelig her: <https://www.pengenytt.no/norsk-tipping-vil-ikke-lenger-la-deg-spille-bort-store-premier/>
- Productivity Commission (1999) Australian Gambling Industries: Final Report. Canberra: Commonwealth Government.
- Rambøll consulting (2018) Markedsføringens effekt på spilling av pengespill og pengespillproblemer Tilgjengelig her: <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2018/03/Markedsforinges-effekt-pa-spilling-av-pengespill.pdf>
- Respons Analyse (2014) Undersøkelse om norske og utenlandske spill.
- Regjeringen.no (2014) «Poker-NM og private pokerlag blir tillatt». 11/7/14 , 17.10.2014. Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Poker-NM-og-private-pokerlag-blir-tillatt/id2351292/>
- Regjeringen.no (2015) Ny handlingsplan: 15 millioner mot spilleproblemer. Pressemelding nr 145/15, 28.11.2015 Kulturdepartementet. Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-handlingsplan---15-millioner-mot-spilleproblemer/id2464685/>
- Regjeringen.no (2018) «Ny handlingsplan mot spilleproblemer» Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-handlingsplan-mot-spilleproblemer/id2623309/>

- Regjeringen.no (2019) «Ønsker å stanse utenlandsk pengespillreklame» Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/onsker-a-stanse-utenlandsk-pengespillreklame/id2632597/>
- Regjeringen.no (2019b) «Ønsker å stanse utenlandsk spillreklame» Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/onsker-a-stanse-utenlandsk-pengespillreklame/id2632597/>
- Regjeringen.se (2019) «Utredning ska föreslå begränsningar av spelreklamen» Tilgjengelig her: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/04/utredning-ska-foresla-begransningar-av-spelreklamen/>
- Shaffer, H. J., Hall, M. N., & VanderBilt, J. (1999) «Estimating the prevalence of disordered gambling behavior in the United States and Canada: A research synthesis» *American Journal of Public Health*, 89, 1369-1376.
- Skogstrøm, J.F.B, Gulbrandsen, M.U, Gierløff, C.W, Jenssen, T.B, Theie, M.C, og Grünfeld L.A. (2015) Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill. Menon-publikasjon nr. 17/2015. Tilgjengelig her: <http://www.menon.no/wp-content/uploads/07samfunnsokonomisk-analyse-av-pengespill-endelig.pdf>
- St.meld. nr. 20 (2006-2007) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-20-2006-2007-/id449531/>
- St.mld. nr. 20 (2018-2019) Statens pensjonsfond 2019. Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/8996cca30e5741a788218d417762a52c/no/pdfs/stm201820190020000odddpdfs.pdf>
- Stortinget.no (2018) «Representantforslag for en mer ansvarlig spillpolitikk» Tilgjengelig her: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=70873>
- Snl.no (Store norske leksikon) (2009) «Pengespill» Tilgjengelig her: <https://snl.no/pengespill>
- Snl.no (Store norske leksikon) (2012) «Det norske pengelotteri» Tilgjengelig her: https://snl.no/Det_norske_Pengelotteri
- Spillemyndigheten (2014) «Blokering af ulovlige hjemmesider.» Publisert 04.04.14. Tilgjengelig her: <https://spillemyndigheden.dk/nyheder/blokering-af-ulovlige-hjemmesider-0>
- Spillemyndigheten (2015) Årsberetning og årsrapport 2014. Tilgjengelig her: <https://spillemyndigheden.dk/%C3%A5rsberetning-og-rapport>
- Svt.se (2019) «Sifo: Majoritet av svenskarna vill förbjuda spelreklam» Tilgjengelig her: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/70-procent-av-svenskarna-positiva-till-att-forbjuda-spelreklam>
- Spillemyndigheten (2018) «Rapport om ulovligt spil» Tilgjengelig her: <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2018-12/Rapport%20om%20ulovligt%20spil%202018%20-%20Endelig.pdf>
- Torvund, Flemmen, Mentzoni og Pallesen (2018) «Kartlegging av behandlingsmetoder og behandlingssteder for penge- og dataspillproblematikk i Norge». Tilgjengelig her: <https://www.uib.no/spillforsk/128568/kartlegging-av-behandlingsmetoder-og-behandlingssteder-penge-og>
- Veckans Affärer (2015) «Har svenska medier blivit spelberoende?» Publisert 07.08.15. Tilgjengelig her: <http://www.va.se/nyheter/2015/08/07/har-svenska-medier-blivit-spelberoende/>

- VG (2014) «Lotteritilsynet: Vurderer å forfølge norske spillkjendiser.» Publisert 04.10.2014. Tilgjengelig her: <http://www.vg.no/rampelys/lotteritilsynet-vurderer-aa-forfoelge-norske-spillkjendiser/a/23308617/>
- VG (2014 b) «Pokerfjes.» VG-dokument i VG-helg. Publisert 06.12.14.
- VG (2016) «Saksøker staten – vil konkurrere med Norsk Tipping.» Tilgjengelig her: <http://www.vg.no/sport/idrettspolitik/saksoeker-staten-vil-konkurre-re-med-norsk-tipping/a/23662294/>
- VG (2019) «Duket for nytt slag i retten. Vil velte spillmonopolet» Tilgjengelig her: <https://www.vg.no/sport/i/70LP14/duket-for-nytt-slag-i-retten-vil-velte-spill-monopolet>
- VG (2019b) «Advarer Sjakkforbundet mot bettingavtalen Carlsen kjemper for» Tilgjengelig her: <https://www.vg.no/sport/i/zGVOeb/advarer-sjakkforbundet-mot-bettingavtalen-carlsen-kjemper-for>
- Yle.fi (2015) «Jokerit byter spelbolagssponsor» Publisert 10.06.15. Tilgjengelig her: <https://svenska.yle.fi/artikel/2015/06/10/jokerit-byter-spelbolagssponsor>

Sitatene i teksten er hentet fra Kulturdepartementets innspillskonferanse 21.01.2016

Spillpolitikk i endring?

I dette notatet presenteres hovedtrekkene i norsk pengespill-historie, utbredelsen av spillavhengighet og konsekvensene av dette, samt utfordringene som ligger i at flere utenlandske aktører sikter mot det norske spillmarkedet og utfordrer vår vedtatte enerettsmodell.

Norge har en etablert tradisjon for at ansvarlighet settes først i spillpolitikken. Ansvarligheten er viktigere enn inntektsmulighetene. Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan mener dette prinsippet også må være førende for den framtidige politikken på spillområdet.

Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan er en paraply for organisasjoner som jobber med rusfeltet. Vi representerer 33 organisasjoner. Våre medlemmer jobber med ruspolitikk, forebygging, behandling og oppfølging av mennesker som har eller har hatt avhengighetsproblemer, og flere driver med pårørendearbeid.

Actis jobber for å redusere skadene fra bruk av alkohol, narkotika og pengespill. Våre medlemmer er: Arbeiderbevegelsens rus- og sosialpolitiske forbund, Atrop støtte- og ettervernsenter, Barn av rusmisbrukere, Blå Kors, Det hvite bånd, DNT - Edru livsstil, Familieklubbene i Norge, Fondet for forskning og folkeopplysning om edruskap, Forbundet mot rusgift, FORUT - solidaritetsaksjon for utvikling, Frelsesarmeens rusomsorg, Helseutvalget, Internasjonal helse og sosialgruppe, IOGT Norge, Ja, det nytter, Juba, Juvente, Lillehammer brukerstyrt senter - Havang, MA Rusfri trafikk og livsstil, Minotenk, N.K.S. Veiledningssenter, Norsk narkotikapolitiforening, NM hotels, Norsk helse- og avholdsforbund, Norske jernbaners avantgarde, Trasoppklinikken, Rusfri oppvekst, Rusmisbrukernes interesseorganisasjon, Samarbeidsforum for norske kollektiver, Skeiv verden, Stiftelsen Retretten, Ung i trafikken og Ungdom mot narkotika.

Les mer på www.actis.no