



Regulering av pengespill på internett

Sammendrag

Pengespill på internett i sterk vekst

I 2006 spilte 230.000 nordmenn pengespill på internett. 51 prosent spilte kun på utenlandske nettsteder, hvor det til sammen ble satset 5.3 milliarder kroner. Antall spillere og samlet innsats øker år for år.

Nettspill kan være avhengighetsskapende

Flere nettspill har avhengighetsskapende trekk: høy tilgjengelighet, tiltalende layout, høyt tempo og kort tid mellom innsats og resultat. Regulering av nettspill kan forebygge avhengighet, skjerme barn og unge, samt forebygge at nettspill brukes i tilknytning til kriminell virksomhet som hvitvasking av penger.

Tre reguleringsalternativer – men ingen åpenbar suksessmodell

1. Påbud til alle internettleverandører i Norge om å sperre alle utenlandske nettspillsider: Gjøres ved hjelp av filtrering. Er ressurskrevende, kan enkelt omgås av både tilbydere og spillere, vil begrense yringsfriheten på internett og kan ramme legitime virksomheter.
2. Forbud for norske finansinstitusjoner mot å formidle betaling mellom spilltilbydere og spillere: Krever overvåking av inn- og utbetaling fra norske konti, men kan forholdsvis enkelt omgås av spilltilbydere og spillere. Kan likevel gi noe høyere terskel for omgåelse enn filtrering.
3. Lisenssystem der nettspill er tillatt: En liberalisering av norsk spill-lovgivning, men kan gi myndighetene bedre kontroll over nettspill. Forutsetter at det kan godtgjøres at legalisering og overvåking av nettspill gir bedre forebygging av spilleavhengighet enn sperring av nettsider og betalingsforbud.

Pengespill på internett i vekst

Stadig flere nordmenn spiller pengespill på internett. I 2006 var tallet 230.000, mot hhv. 207.000 og 152.000 de to foregående år. 51 prosent spilte kun på utenlandske nettsteder, mens 39 prosent spilte kun på Norsk Tipping eller Rikstoto (i flg. estimater fra Lotteri-tilsynet). Innsatsen øker stadig, i 2006 ble det spilt for 5,3 milliarder kroner på utenlandske nettsteder, 30 prosent mer enn i 2005. En tilsvarende økning kan observeres i store deler av den vestlige verden.

Norges regjering er opptatt av å finne virkemidler som kan forhindre at nettspill fører til økte pengespillproblemer i befolkningen. Denne ambisjonen deles med myndigheter i

en rekke andre land, som USA, England, Australia og Sverige. Ulike land vurderer ulike typer regulering, ut fra bl.a. tradisjoner for pengespill og for statlig inngripen i slik virksomhet.

Kjennetegn ved spillene

Casino, oddspill, lotteri, bingo og poker er vanlige pengespill på internett. Typiske kjennetegn er at man spiller om penger, at man ikke kan ta innsatsen tilbake når den først er satset, og at spillet helt eller delvis er basert på tilfeldigheter. Spillene er lokalisert på servere i ett eller flere land. Det er ofte flerbrukerspill med interaksjon mellom brukerne. Alle med tilgang til internett kan i utgangspunktet delta i spillene, men tilgang fordrer som regel en registrering.

Internett gjør det mulig å spille uten fysisk å befinne seg i et spillelokale, man kan spille hvor som helst og når som helst.

Globalt finnes mer enn 2000 tilbydere av pengespill, 25-30 av disse tilbyr spill på norsk. Blant de mest kjente er Betsson, Ladbrokes, Unibet, Expect og Nordicbet. Nye aktører kommer stadig til og nye spill lanseres. Gevinstandelene i nettspill er høyere enn i de fleste spill i statlig regi. På oddsspill i regi av Norsk Tipping går for eksempel 60-85 prosent av omsetningen til gevinstutbetaling. I nettselskaper er gevinstandelen gjerne 95 prosent.

Hvorfor ny regulering?

Lotteriloven er den sentrale loven for regulering av pengespill i Norge. Loven omhandler alle spill som kan gi gevinst og hvor utfallet helt eller delvis er basert på tilfeldighet. Slikt spill er forbudt med mindre det er gitt særskilt tillatelse. Pengespill på internett er likevel utbredt, fordi tilbyderne er utenlandske selskap som tilbyr spill fra servere i utlandet. I følge norsk lovgivning er det i utgangspunktet ikke ulovlig å benytte seg av utenlandske spill.

Flere nettspill har avhengighetsskapende trekk: høy tilgjengelighet, kort tid mellom innsats og gevinst, og høyt tempo i spillene. Det er enkelt å betale og spillene fremstår som tiltalende. Spillavhengighet kan føre til blant annet ødelagte familierelasjoner, økonomiske problemer, redusert arbeidsevne og depresjon.

I undersøkelser utført av norske forskere i 2003 viste 11.000 barn og unge (13 til 19 år) tydelige tegn på spilleproblemer. Tilsvarende undersøkelser i 2003 og 2005 viste at 50-70 000 voksne har eller har hatt problemer med spilleavhengighet. Hittil har automatspill vært hovedproblemet, fulgt av odds og travspill, men undersøkelsene ble gjennomført før

den store veksten i nettspill. En undersøkelse i regi av MMI i 2005 viste at de som hadde problemer med pengespill på nett stod for 63 prosent av omsetningen på slike spill, men de utgjorde kun 5,5 prosent av befolkningen.

Veksten i nettspill kan øke omfanget av problematisk spilleatferd, og aktualiserer regulering *utover* gjeldende norsk rett. For å forebygge spilleavhengighet og skjerme barn og unge bør en regulering primært redusere tilgjengeligheten til nettspill, subsidiært gi myndighetene best mulig kontroll med den spillingen som foregår. Regulering er i tillegg aktuelt for å forebygge at nettspill brukes til hvitvasking av penger fra kriminell virksomhet. Dette kommenteres avslutningsvis.

EFTA-domstolen avsa 14. mars i år en dom som aksepterer Norsk Tippings enerett til å tilby automatspill i Norge. Antallet automater i Norge vil dermed bli redusert, men forskere vet ikke om dette vil gi en overgang til andre spill. I en annen sak for EFTA-domstolen har det britiske spillsekskapet Ladbrokes utfordret store deler av norsk spillregulering. Domstolens uttalelse forventes senere i vår. Får Ladbrokes medhold vil spillmonopolet måtte opphøre, men det er uklart hvordan dette vil påvirke mulighetene for å regulere nettspill. Uavhengig av EFTA-sakene bør det foretas en prinsipiell vurdering av fordeler og ulemper ved ulike regulatoriske strategier.

Regulering – tre strategier

I Norge har vi et statlig spillmonopol. Utover dette er tre typer regulering særlig aktuelle:

1. Påbud om å sperre utenlandske nettspill.
2. Forbud mot å formidle betaling mellom spiller og spilltilbyder.
3. Lisenssystem med strenge krav til tilbydere.

I tillegg kan spill reguleres gjennom et generelt forbud mot å spille, dvs. å kriminalisere spilleren, men et slikt forbud vil være svært vanskelig å håndheve og er derfor ikke vurdert nærmere her.

Påbud om å sperre utenlandske nettspill

Nettspill kan reguleres ved at alle internettilbydere i Norge påbys å blokkere all trafikk mellom norske brukere og utenlandske spillside. Rent teknisk kan det gjennomføres ved hjelp av filtrering, dvs. at tilgangen til utenlandske spilltjenester

sperres basert på en sentral liste over forbudte tjenester. Filtre kan blokkere nettstedet ut fra deres IP-adresse, URL eller domenenavn.

Filtrering har imidlertid viktig begrensninger. Selv om alle norske internettleverandører implementerer filtreringssystemer, vil systemene aldri fange opp alle tjenester som skulle vært filtrert. Man risikerer dessuten å filtrere tjenester som ikke omfattes av forbudet og å ramme legitime virksomheter. Filtrering vil i dermed kunne begrense yttingsfriheten på internett. Flertallet i Datakrimitvalget (NOU 2007:2) gikk imot å innføre en generell hjemmel for filtrering, nettopp fordi et slikt tiltak vil kunne være unøyaktig og true yttingsfriheten.

Spilltilbydere kan enkelt omgå filtrering ved å endre adresser eller tilby proxyløsninger, som er datamaskiner som fungerer som et mellomledd mot spilleren. Spillere kan også selv omgå filtrering ved bruk av proxyer. Slike finnes fritt tilgjengelig på internett, og er svært lette å ta i bruk selv for personer med liten datakompetanse. I sum vil derfor et påbud om å filtrere utenlandske nettsider med pengespill være en lite effektiv regulering.

Forbud mot betalingsformidling

Pengespill på internett kan reguleres ved å forby norske finansinstitusjoner som kontrollerer inn- og utbetalinger fra konti i Norge å formidle betaling av innsats og utbetaling av gevinst mellom spilltilbydere og spillere. Amerikanske myndigheter vedtok et liknende forbud i 2006.

De vanligste betalingsformene for nettspill er betalingskort (ca. 65 prosent av transaksjonene), bankoverføring (ca. 14 prosent) og elektronisk lommebok (ca. 6 prosent). Ved bruk av betalingskort brukes en såkalt MCC-kode (Merchant Category Code) til å identifisere hvilken type virksomhet det betales penger til eller fra. Alle nettspilltilbydere skal i prinsippet ha samme kode, og norske finansinstitusjoner kan forby å formidle betalinger til og fra selskaper med denne virksomhetskoden.

Et forbud mot betalingsformidling basert på MCC-koder er imidlertid enkelt å omgå. Koden tildeles av den enkelte finansinstitusjon som formidler betalinger til og fra et selskap, på bakgrunn av informasjon fra selskapet om sel-

skapets egen virksomhet. Et spillerselskap kan derfor omgå en regulering ved å oppgi en annen type virksomhet, og dermed vil ikke en norsk finansinstitusjon som overfører penger til eller fra dette selskapet vite at det dreier seg om nettspill.

Elektroniske lommebøker er en betalingsform som også kan brukes til å omgå forbud rettet mot betalingskort. Lommebøkene tilbys av nettselskaper hvor man kan sette inn penger, og så formidler de betaling dit kunden ønsker. Det finnes mange slike selskaper, som PayEx, Paypal og Payson. I prinsippet kan man sperre betaling til og fra slike selskaper med MCC-koder, men det vil ramme betaling for legitime varer og tjenester.

Ved bankoverføring direkte mellom spillerens og spillerselskapets konti gis det lite eller ingen informasjon om mottagers virksomhet, spesielt hvis mottaker er i utlandet. Det vil være vanskelig og svært ressurskrevende å spore hvilken virksomhet det betales til, og et effektivt kontrollsystem vil antakelig kreve bredt internasjonalt samarbeid.

De mange omgåelsesmulighetene gjør effekten av et forbud mot betalingsformidling usikker. Enkelte spillere vil kanskje kunne oppfatte det som mer komplisert og risikofyllt å overføre penger til en tilbyder via en elektronisk lommebok, enn å bruke en proxy. I så fall kan forbudet ha en viss effekt. Men samtidig må det understrekes at dersom et betalingsforbud fører til økt bruk av elektroniske lommebøker kan dette skyve pengestrømmen fra betalingsnettverk som bank- og finansinstitusjoner kontrollerer ut i virtuelle nettverk som er svært vanskelige å kontrollere.

Lisensordning

1. januar 2007 innførte engelske myndigheter et lisenssystem der nettspill er tillatt, men regulert ved at tilbydere av nettspill må ha en lisens utstedt av myndighetene. For å få lisens må tilbyderne tilfredsstillende en rekke krav utformet for bl.a. å begrense omfanget av spill, fange opp uheldig spilleatferd, verifisere spilleres identitet og alder, og opplyse om farene for spilleavhengighet.

Lisenskravene er rettet mot både spillerselskapene og nøkkelpersonell i disse. Et kontrollsystem er etablert for å vurdere om lisensvilkårene overholdes. Ved mislighold kan bøter ilegges, kravene skjerpes, eller lisens inndras. Et tilsvarende system kan etableres i Norge. Et slikt system vil antakelig også måtte omfatte Norsk Tipping og

Rikstoto, fordi EØS-retten neppe vil tillate særbehandling av norske tilbydere.

Et lisenssystem kan gi bedre oversikt over omfang av og innretning på nettspill enn filtrering og betalingsforbud. Lisenskravene kan utformes så strengt myndighetene ønsker, og det kan etableres strenge kontrollrutiner. Lisenskravene kan omfatte en avgift som avsettes til kultur- og idrettsformål.

Ved et lisenssystem vil spilltilbydere som ikke søker om eller får lisens fortsatt kunne tilby sine tjenester fra utlandet. Et lisenssystem må derfor gjøre det mest mulig attraktivt for tilbydere å søke om lisens, og mer attraktivt å spille hos disse enn hos ikke-lisensierte tilbydere. Tilbydere med lisens kan for eksempel gis enerett til å drive markedsføring. For spillere kan et lisenssystem gi trygghet ved at de spiller hos en tilbyder som skal følge myndighetsgodkjente rutiner for håndtering av innsats, gevinstutbetaling etc. Spill hos en ikke-lisensiert tilbyder vil ikke gi samme sikkerhet.

En lisensordning vil imidlertid innebære en liberalisering av gjeldende norsk spilllovgiving. Det kan hevdes at det vil senke terskelen for nettspill, men med dagens enkle tilgang til slike spill er det uklart om dette faktisk vil være tilfelle. Hvis hovedformålet med regulering er å begrense spilleavhengighet må det imidlertid godtgjøres at legalisering av spill, med streng overvåking av spillmarkedet, er bedre egnet til å forbygge spilleavhengighet enn et forbud. Engelske myndigheter er av en slik oppfatning, men systemet er for nytt til at de har konkrete erfaringer å vise til.

Kriminalitetsforebygging

Kriminelle vil antakelig raskt og enkelt ta i bruk metoder for å omgå filtrering av nettsider og forbud mot betalingsformidling. Samtidig kan begge strategiene bidra til at kriminelle miljøer "går under bakken", og dermed gjøre kontroll og innsyn vanskeligere. Ved et lisenssystem kan man kreve at lisensierte aktører implementerer kriminalitetsforebyggende tiltak, som verifisering av identitet og overvåking av inn- og utbetalinger, men det kan ikke forhindre at ulisensierte spilltjenester fortsatt kan brukes til hvitvasking av penger.

Redaksjon

Jon Fixdal, Tore Tennøe.

Abonnement

post@teknologiradet.no

Alle utgaver av *Fra rådet til tinget* kan leses på

www.teknologiradet.no

Norsk Tipping og Rikstoto

Norsk Tipping og Rikstoto tilbyr og markedsfører spill som kan være avhengighetsskapende. Spørsmålet er da om ikke alle tilbydere av slike spill bør behandles likt. Er den kanaliserende effekten av det norske spillmonopolet tilstrekkelig til å forsvare det?

Politiske dilemmaer

For å forebygge spilleavhengighet er det ønskelig å begrense tilgangen til spill, men ved regulering av internettspill er det en utfordring å finne en regulering som er både gjennomførbar og effektiv. De ulike reguleringsstrategiene medfører i tillegg ulike dilemmaer:

- Filtrering av nettsidene til utenlandske spilltilbydere kan medføre sensur av legitime aktiviteter og begrense ytringsfriheten på internett.
- Filtrering av nettsider og forbud mot betalingsformidling kan ramme personer uten problematisk spilleatferd.
- En liberalisering av nettspill kan øke tilgjengeligheten, men kan likevel vise seg best egnet til å forebygge spilleavhengighet og kriminalitet.

Teknologirådets ekspertgruppe for prosjektet Online Gambling består av: Christian Galtung, Kluge advokatfirma; Marianne Hansen, Statens institutt for rusmiddelforskning; Britt Løkkheim DnB NOR; Hanna Nilsson, Norges Pokerforbund; André Årnes, Kripos; Tian Sørhaug, TIK-senteret ved Universitet i Oslo og medlem av Teknologirådet; Jon Fixdal, Teknologirådet (prosjektleder).

Teknologirådet er et uavhengig, rådgivende organ for teknologivurdering, opprettet ved kgl. res. 30. april 1999, etter initiativ fra Stortinget. "Fra rådet til tinget" utgis av Teknologirådets sekretariat.