

HØRINGSNOTAT
FORSLAG TIL NY LOV OM PENGESPILL

Høringsfrist 29. september 2020

Innhold

1. Innledning og bakgrunn for lovforslaget.....	8
1.1. Innledning	8
1.2. Mål og overordnede hensyn	10
1.3. Lovforslagets hovedinnhold.....	11
2. Regelverket i andre nordiske land	13
2.1. Sverige.....	13
2.2. Danmark	13
2.3. Finland.....	14
3. Forholdet til EØS-retten.....	15
4. Lovens formål.....	17
4.1. Gjeldende rett.....	17
4.2. Departementets vurderinger.....	17
5. Hva loven gjelder for	19
5.1. Innledning	19
5.2. Gjeldende rett.....	20
5.2.1. Generelt om lotteridefinisjonen	20
5.2.2. Innskuddsbegrepet	21
5.2.3. Helt eller delvis tilfeldig utfall.....	21
5.2.4. Gevinstbegrepet	22
5.2.5. Konsepter som faller utenfor hva lotteriloven er ment å omfatte	23
5.3. Spill i en gråsoner mellom dataspill og pengespill - bakgrunn.....	23
5.3.1. Om pengespillignende elementer i dataspill.....	23
5.3.2. Erfaringer fra andre land om grensen mellom dataspill og pengespill	25
5.3.3. Omfanget av problemer knyttet til gråsonespill	26
5.3.4. Forskning om lootbokser og problemspill.....	27
5.4. Departementets vurderinger.....	28
5.4.1. Loven skal gjelde for pengespill.....	28
5.4.2. Hva kan utgjøre en innsats?	29
5.4.3. Hva er et helt eller delvis tilfeldig resultat.....	30
5.4.4. Hva kan være en premie av økonomisk verdi?	30
5.4.5. Håndheving av regelverket overfor dataspillaktører	32
5.4.6. Oppsummering	33
5.5. Lotterilovens forbud mot pyramidespill	34
5.5.1. Nærmere om pyramidespill.....	34

5.5.2. Gjeldende rett.....	34
5.5.3. Departementets vurderinger	36
5.6 Underholdningsautomater	38
5.6.1 Gjeldende rett.....	38
5.6.2 Departementets vurderinger	39
6. Hvor loven gjelder	39
6.1. Gjeldende rett	39
6.2. Departementets vurderinger.....	40
7. Pengespill skal ha tillatelse.....	40
7.1. Gjeldende rett	40
7.2. Departementets vurderinger.....	41
7.2.1. Krav om tillatelse	41
7.2.2. Hva er å "tilby" pengespill?	43
7.2.3. Særlig om begrepet "rettet mot det norske markedet".....	44
8. Formidling av betalingstransaksjoner	46
8.1. Gjeldende rett	46
8.2. Departementets vurderinger.....	46
9. Hvilke pengespill aktørene kan tilby.....	47
9.1. Gjeldende rett	47
9.2. Departementets vurderinger.....	48
10. Markedsføring.....	50
10.1. Gjeldende rett	50
10.1.1. Innledning.....	50
10.1.2. Markedsføring av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos pengespill	51
10.1.3. Markedsføring av private lotterier	52
10.1.4. Markedsføring av ulovlige pengespill	52
10.2. Departementets vurderinger	53
11. Tiltak for å sikre ansvarlige pengespill	56
11.1. Innledning	56
11.2. Gjeldende rett.....	56
11.3. Departementets vurderinger	57
12. Tiltak for å sikre trygge pengespill.....	60
12.1. Innledning	60
12.2. Gjeldende rett.....	61
12.2.1. Innledning.....	61

12.2.2.	Forbrukervern.....	61
12.2.3.	Forebygge kriminalitet	62
12.3.	Departementets vurdering	62
12.3.1.	Innledning.....	62
12.3.2	Forbrukervern.....	63
12.3.3.	Forebygge kriminalitet	64
13.	Regulering av Norsk Tipping som selskap	64
13.1.	Gjeldende rett.....	64
13.1.1.	Selskapsrettslig regulering av Norsk Tipping AS.....	64
13.1.2.	Norsk Tippings overskudd	65
13.2.	Departementets vurderinger	66
13.2.1.	Norsk Tippings selskapsform.....	66
13.2.2.	Plassering av selskapsreguleringen i egen lov eller som del av ny pengespillov?	67
13.2.3.	Nærmere om de selskapsrettslige bestemmelsene.....	68
14.	Norsk Tippings grasrotandel	75
14.1.	Gjeldende rett.....	75
14.2.	Departementets vurdering	76
15.	Norsk Rikstoto - tillatelse til å tilby pengespill på hest	76
15.1.	Gjeldende rett.....	76
15.1.1.	Konsesjon til totalisatorspill.....	76
15.1.2.	Krav til totalisatorspillene og spillvirksomheten	77
15.1.3.	Fordeling av inntektene fra totalisatorspill	78
15.1.4.	Totalisatoravgift	78
15.1.5.	Annet regelverk som gjelder gjennomføringen av totalisatorløp.....	78
15.2.	Kort om Norsk Rikstoto	79
15.3.	Departementets vurdering	79
15.3.1.	Føring i Meld. St. nr. 12 (2016-2017).....	79
15.3.2.	Utredning av mulig overføring av totalisatorspillene til Norsk Tipping.....	80
15.3.3.	Vilkår for tillatelse.....	80
15.3.4.	Fordeling av overskuddet fra pengespill på hest	87
15.3.5.	Totalisatoravgift	88
16.	Spesielle regler for enerettsaktørens pengespilltilbud	89
16.1.	Godkjenning av nye pengespill	89
16.1.1.	Gjeldende rett.....	89

16.1.2.	Departementets vurdering	89
16.2.	Fastsetting av spilleregler for pengespillene	91
16.2.1.	Gjeldende rett	91
16.2.2.	Departementets vurdering	92
16.3.	Tilbud og markedsføring av pengespill på vegne av andre	93
16.3.1.	Gjeldende rett	93
16.3.2.	Departementets forslag	93
16.4.	Kommisjonærer og andelsspill	94
16.4.1.	Gjeldende rett	94
16.4.2	Departementets vurdering	95
17.	Pengespill som kan tilbys av andre enn enerettsaktørene	95
17.1.	Gjeldende rett	95
17.1.1.	Hvem kan tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene i dag?	95
17.1.2.	Bruk av medhjelper	97
17.1.3.	Samfunnsmessig forsvarlig fordeling av inntektsmuligheter fra lotterier	98
17.2.	Departementets vurdering	98
17.2.1.	Hvilke pengespill skal kunne tilbys av andre enn enerettsaktørene?	98
17.2.2.	Hvem skal kunne tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene?	100
17.2.3.	Særskilt om lokalradio/-tv	105
17.2.4.	Tilbud av mindre lotterier uten forhåndsgodkjenning	106
17.2.5.	Bruk av medhjelper	108
17.2.6.	Om muligheten til skjønnsmessig fordeling av inntektene fra pengespill	110
18.	Saksbehandling og tilsyn	112
18.1.	Om Lotteritilsynet	112
18.1.1.	Gjeldende rett	112
18.1.2.	Departementets vurdering	112
18.2.	Hvem gir tillatelse og godkjenning etter loven?	113
18.2.1.	Gjeldende rett	113
18.2.2.	Departementets vurdering	113
18.3.	Tilsyn med at loven overholdes	114
18.3.1.	Gjeldende rett	114
18.3.2.	Departementets vurdering	116
18.4.	Tilgang til informasjon og lokaler	116
18.4.1.	Gjeldende rett	116
18.4.2.	Departementets vurdering	117

18.5.	Register over aktører, tillatelser og godkjenninger	120
18.5.1.	Gjeldende rett	120
18.5.2.	Departementets vurdering	120
18.6.	Gebyrer	121
18.6.1.	Gjeldende rett	121
18.6.2.	Departementets vurdering	122
18.7.	Klagebehandling	123
18.7.1.	Gjeldende rett	123
18.7.2.	Departementets vurdering	124
18.8.	Uavhengighet	126
18.8.1.	Gjeldende rett	126
18.8.2.	Departementets vurdering	126
19.	Håndheving og straff.....	127
19.1.	Innledning	127
19.2.	Pålegg om retting eller stenging.....	127
19.2.1.	Gjeldende rett	127
19.2.2.	Departementets vurdering	128
19.3.	Tvangsmulkt	129
19.3.1.	Gjeldende rett	129
19.3.2.	Departementets vurdering	130
19.4.	Tilbakekalle en tillatelse eller godkjenning	133
19.4.1.	Gjeldende rett	133
19.4.2.	Departementets vurdering	134
19.5.	Stanse utbetalinger	137
19.5.1.	Gjeldende rett	137
19.5.2.	Departementets vurderinger	138
19.6.	Overtredelsesgebyr	140
19.6.1.	Gjeldende rett	140
19.6.2.	Departementets vurdering	140
19.7.	Straff.....	144
19.7.1.	Gjeldende rett	144
19.7.2.	Departementets vurdering	145
20.	Pålegg om varslingsmelding eller blokkering på internett.....	150
20.1.	Innledning	150
20.2.	Gjeldende rett	151

20.3.	Erfaringer fra andre land	151
20.4.	Departementets vurdering	152
20.4.1.	Blokkering eller varsling	152
20.4.2.	Forholdet til EØS-retten	153
20.4.3.	Forholdet til yringsfriheten	154
20.4.4.	Praktisk gjennomføring	155
21.	Forskjellige bestemmelser	156
21.1.	Krav om egnethet ved tilbud av pengespill omfattet av hvitvaskingsloven	156
21.1.1.	Gjeldende rett	156
21.1.2.	Departementets vurdering	157
21.2.	Behandling av personopplysninger	158
21.2.1	Gjeldende rett	158
21.2.2.	Departementets vurdering	159
22.	Forhold knyttet til ikrafttreddelsen av ny lov	161
22.1.	Lover som oppheves	161
22.2.	Overgangsbestemmelser	162
22.3.	Endringer i andre lover	162
23.	Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget	162
23.1.	Konsekvenser for det offentlige	162
23.2.	Konsekvenser for pengespillaktørene m.fl.	164
23.3.	Konsekvenser for forbrukere og sårbare spillere	166

1. Innledning og bakgrunn for lovforslaget

1.1. Innledning

Kulturdepartementet sender med dette på høring forslag til ny lov om pengespill. Loven erstatter gjeldende lover for pengespill: lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven. Lovforslaget innebærer en oppdatering og samling av disse tre lovene, men introduserer også nye bestemmelser.

Bakgrunnen for lovforslaget er Meld. St. 12 (2016-2017) *Alt å vinne. Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk* (pengespillmeldingen)¹. Meldingen konkluderer med at dagens tre lover på pengespillfeltet skal slås sammen til en felles lov.

Pengespill er regulert på nasjonalt nivå. Det følger av folkerettens suverenitetsprinsipp at den enkelte stat har eksklusiv jurisdiksjon over sitt eget territorium. På pengespillområdet innebærer dette at staten i utgangspunktet står fritt til å bestemme om det skal være tillatt å tilby pengespill i landet, og i så fall hvilke pengespill det skal være lov å tilby.

Utgangspunktet i norsk lovgivning er at pengespill og lotteri er forbudt. Forbudet har vært et prinsipp i norsk lovgivning i flere hundre år. Prinsippet var tidligere nedfelt i straffeloven av 1902 § 298 som slo fast at det er forbudt å arrangere "Lykkespil, som ikke ved særskilt Lov er tilladt". Den reviderte straffeloven av 2005 har en annen oppbygning, og har overlatt til særlovgivningen å sikre tilstrekkelige straffehjemler på det enkelte område.

Myndighetene har ønsket å åpne for lotterier og pengespill på visse vilkår, og dette er gjort gjennom følgende lover:

- lov av 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator (totalisatorloven)
- lov av 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespilloven)
- lov av 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotteriloven)

Lotteriloven regulerer det private lotterimarkedet, dvs. lotterier som arrangeres til inntekt for samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner og andre private aktører. Pengespilloven regulerer Norsk Tippings virksomhet, mens totalisatorloven gjelder hesteveddeløp ved totalisator der Norsk Rikstoto har pengespillkonsesjon. Pengespill i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto omtales gjerne som statlig kontrollerte pengespill. Norsk Tipping er et statlig eid aksjeselskap underlagt direkte statlig styring, mens Norsk Rikstoto er en stiftelse underlagt sterk offentlig kontroll blant annet gjennom konsesjonsvilkårene. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto omtales ofte som enerettsaktørene, da de har enerett til å tilby pengespill til det norske markedet på hver sine felt. I lovforslaget brukes begrepet pengespill som et felles begrep for alle spill som er regulert av dagens tre lover på feltet.

Pengespill er spill der man yter innskudd for å oppnå gevinst, og hvor vannersjansen er helt eller delvis tilfeldig. Vannersjansen kan også dels bero på dyktighet, såkalt kombinasjonsspill, for eksempel poker. Gevinsten kan typisk være penger, varer eller tjenester. Gevinsten må i prinsippet ha en økonomisk verdi. Det finnes flere former for pengespill, for eksempel lotteri med trekning, sportstipping og andre typer veddemål, kortspill, bingo, kasinospill og

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-12-20162017/id2524078/>

spilleautomater. Pengespill tilbys både fysisk og på internett. Utvikling av nye typer pengespill har ført til at grensen mellom de ulike typene pengespill i de senere årene har blitt vasket ut, og det kan være vanskelig å kategorisere pengespill under de tradisjonelle kategoriene.

Lovforslaget har sammenheng med framveksten av utenlandske pengespillselskaper som tilbyr pengespill på internett rettet mot det norske markedet. Disse selskapene tilbyr nordmenn å delta i pengespill på internett som ikke har norsk tillatelse. Internettspillene er svært tilgjengelige, og markedsføringen av spillene er ofte meget aggressiv.

Det norske pengespillmarkedet har også gjennomgått store endringer. Vi har fått flere nye typer pengespill, distribusjonsformer og betalingsløsninger, og mer profesjonelle aktører. Mange av dagens spill har høy brukerinteraktivitet, hvor det blant annet skapes et virtuelt miljø og en sosial interaksjon.

Det er også behov for avklaringer når det gjelder spill i gråsonen for hva som regnes som pengespill. I stadig flere dataspill finnes det pengespilllignende elementer som det er uavklart om faller innenfor pengespillregelverkets omfang eller ikke. Eksempel på dette er såkalte lootbokser som kan kjøpes eller vinnes i dataspill, og hvor innholdet er ukjent til boksen er åpnet.

Videre viser en befolkningsundersøkelse i regi av Universitetet i Bergen framlagt i mai 2020² at antall risikospillere og moderate risikospillere i Norge har økt i perioden 2015 – 2019. En av årsakene antas å være økt bruk av mobiltelefon til pengespill.

Utviklingen i det norske pengespillmarkedet øker presset på målet om et ansvarlig og kontrollert pengespilltilbud. For å møte de ulike utfordringene er det, etter departementets syn, nødvendig med et oppdatert og helhetlig lovverk.

Ny lov om pengespill skal gi en mer helhetlig og konsistent regulering gjennom å samle de tre sektorene på pengespillområdet i én lov. I praksis betyr det at de samme ansvarlighetshensynene og risikovurderingene skal ligge til grunn for alle dagens tre sektorområder. Dette innebærer eksempelvis at ansvarlighetsverktøy skal utformes likt for alle pengespill, med mindre det er begrunnede unntak ut fra risiko knyttet til egenskaper ved ulike spill eller omgivelsene som spillene tilbys i.

Loven gir overordnede bestemmelser og forskriftshjemler. Videre er det et mål at loven skal være dynamisk slik at bestemmelsene har gyldighet over tid. Dette er en tilpasning til den endringstakten vi ser på pengespillområdet, som for øvrig er et generelt samfunnstrekk. Den digitale utviklingen på feltet skjer raskt og er vanskelig å forutsi. Det er også et viktig mål at forslaget forenkler lovverket for å gi økt brukervennlighet for frivillige organisasjoner, berørte næringer og forvaltningen.

² *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019*, Universitetet i Bergen (2020)

For nærmere detaljer om utviklingen på pengespill- og lotterimarkedet, dagens regelverk og forvaltningspraksis og annen fakta- og bakgrunnsinformasjon, viser departementet til beskrivelsene i Meld. St. 12 (2016-2017).

1.2. Mål og overordnede hensyn

Departementets hovedmål med forslaget er å sikre ansvarlige pengespill som forebygger negative sosiale konsekvenser. I Meld. St. 12 (2016-2017) la departementet til grunn at det primært er tre allmenne hensyn bak den norske pengespillpolitikken og dagens enerettsmodell:

- hensynet til å forebygge problematisk spilleatferd,
- hensynet til å forebygge økonomisk mislighold, og
- hensynet til å begrense privat fortjeneste

Disse hensynene ligger også til grunn for forslaget om ny pengespillov.

I tillegg er det et hensyn at mest mulig av inntektene fra pengespill og lotterier skal gå til gode formål. Dette hensynet innebærer ikke at man skal søke etter å maksimere inntektene fra pengespill og lotterier, men at det skal være en effektiv drift og forvaltning innenfor gitte ansvarlighetsrammer. Dette vil igjen medføre at mest mulig av inntektene fra pengespillene kan gå til formålene og ikke til administrasjon og drift. Hensynet tar også i seg det etablerte prinsippet i norsk pengespillpolitikk om at overskudd skal tilfalle gode formål og ikke være en kilde til privat fortjeneste.

Målet om at mest mulig av inntektene fra pengespill og lotterier skal gå til gode formål er et sekundært mål. Ansvarlighet er det viktigste målet i pengespillpolitikken og det viktigste målet med lovforslaget.

For å ivareta hensynene bak lovforslaget foreslår departementet følgende overordnede føringer for den nye loven:

For det første tydeliggjøres det i lovens formålsbestemmelse at å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill er lovens hovedformål. Loven skal sikre at pengespill skjer på en ansvarlig måte.

For det andre videreføres enerettsmodellen. Ved behandlingen av Meld. St. 12 (2016-2017) sluttet Stortinget seg til departementets vurdering om at enerettsmodellen burde videreføres og styrkes. I dette høringsnotatet gjøres det derfor ingen ny vurdering av hvilken reguleringsmodell som skal gjelde for det norske pengespillmarkedet.

Enerettsmodellen innebærer at det er gitt enerett til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto til å tilby enkelte pengespill. Eneretten gjelder pengespill som krever særlig offentlig kontroll fordi de har høy omsetning, høye premier eller har egenskaper som gir høyest risiko for spilleproblemer. Enerettsaktørene vil være de viktigste virkemidlene for å følge opp hensynene bak pengespillpolitikken, både når det gjelder å forebygge problematisk spilleatferd og å forebygge økonomisk mislighold. Disse aktørene skal ha en helhetlig og attraktiv portefølje for å sikre at de kan lede spillere til sine tilbud og dermed bidra til at målene i pengespillpolitikken nås.

Etter gjeldende lov kan det i teorien gis flere konsesjoner til hestespill, men i praksis har det vært tale om én tilbyder (Norsk Rikstoto). Departementet forslår at enerettsmodellen klargjøres og styrkes ved å begrense lovhjemmelen for pengespill på hest til én tillatelse. Det forutsettes i høringsnotatet at det er Norsk Rikstoto som fortsatt skal få denne tillatelsen. Lovforslaget sikrer at enerettsaktørene underlegges streng statlig kontroll, slik EØS-retten krever.

For det tredje skal loven gi grunnlag for en helhetlig, sammenhengende og systematisk pengespillpolitikk. Dette er avgjørende for å kunne sikre ivaretagelse av de overordnede målene for pengespillpolitikken. Felles lovgivning sikrer at de samme ansvarlighetshensynene og risikovurderingene med hensyn til uønsket spilleatferd gjør seg gjeldende på de tre ulike sektorområdene. Samtidig gjør felles regulering at det blir enklere å sikre at de tre sektorområdene samlet ivaretar de overordnede målene for pengespillpolitikken.

Rent praktisk vil effekten av felles regulering innebære et enklere og mer oversiktlig regelverk som for den enkelte fremstår som mer brukervennlig. Et av de sentrale målene for lovarbeidet har vært å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av begrepsbruken i gjeldende regelverk og å komme fram til en felles begrepsbruk i det nye lovverket.

For det fjerde samles ansvaret for pengespillpolitikken under Kulturdepartementet. Forvaltningen av politikken er i dag delt mellom Landbruks- og matdepartementet og Kulturdepartementet. Ved å samle forvaltningsansvaret under ett fagansvarlig departement, vil man lettere oppnå et helhetlig perspektiv på pengespillpolitikken. Ett overordnet sektoransvarlig departement vil innebære at ansvarlighetshensynet vektlegges i samme grad ved praktiseringen av regelverket på de ulike sektorområdene.

For det femte styrkes Lotteritilsynets rolle. Loven tydeliggjør at Lotteritilsynet skal drive med kontroll- og tilsynsvirksomhet og ha rene forvaltningsoppgaver. En samlet og felles lovgivning på pengespillfeltet vil gi en mer effektiv og forutsigbar regelverksforvaltning. Det foreslås også å styrke Lotteritilsynets virkemidler for å sikre at pengespill skjer i lovlige former. Lotterinemnda skal i framtiden være klageinstans for alle Lotteritilsynets enkeltvedtak på pengespillfeltet, til forskjell fra dagens ordning med tre klageinstanser.

For det sjette videreføres hovedprinsippet om at inntekter fra pengespill skal tilfalle ikke-fortjenestebaserte formål. Det vil fortsatt være krav om tillatelse for å tilby større lotterier, entreprenørbingo og foreningsbingo over en gitt omsetningsgrense. Det foreslås også en mer prinsipiell avgrensning av hvilke organisasjoner som kan tilby slike pengespill. Det foreslås videre å fjerne krav om melding til Lotteritilsynet for de minste pengespillene.

1.3. Lovforslagets hovedinnhold

Lovforslaget gir både generelle regler for alle tilbydere av pengespill, og regler som gjelder for særskilte aktører. Loven slår fast overordnede prinsipper for reguleringen, mens de mer operative bestemmelsene vil bli fastsatt i forskrift.

Lovutkastet kapittel 1 inneholder innledende bestemmelser om lovens formål og saklige og stedlige virkeområde.

Lovutkastet kapittel 2 har generelle bestemmelser for all pengespillvirksomhet. Her fastsettes grunnprinsippet om at det er forbudt å tilby, eller medvirke til å tilby, pengespill uten tillatelse etter loven. Formidling av betalingstransaksjoner til pengespill uten tillatelse forbyes også. Kapitlet inneholder videre bestemmelser om hvilke pengespill som er forbeholdt enerettsaktørene. Kapitlet behandler også sentrale tema som markedsføring av pengespill og tiltak for å forebygge spilleproblemer og å sikre ansvarlige og trygge pengespill.

Lovutkastet kapittel 3 inneholder den selskapsrettslige reguleringen som skal gjelde for Norsk Tipping AS. Her finnes også bestemmelser om fordeling av Norsk Tippings overskudd.

Lovutkastet kapittel 4 nedfeller prinsippet om at bare én aktør kan få tillatelse til å tilby pengespill på hest. Det foreslås også flere nye krav til den aktøren som kan få en slik tillatelse, for å sikre tilstrekkelig offentlig kontroll med denne enerettsaktøren.

Lovutkastet kapittel 5 har særskilte bestemmelser om enerettsaktørenes pengespilltilbud. Her beskrives hvordan enerettsaktørenes pengespilltilbud skal fastsettes og hvilke regler som skal gjelde for disse tilbudene. Regler for Norsk Tippings grasrotandel følger også av dette kapitlet.

Lovutkastet kapittel 6 gir regler for pengespill som kan tilbys av andre enn enerettsaktørene. Her nedfelles et prinsipp om at disse pengespillene skal være et supplement til enerettsaktørenes tilbud og skal ha lav omsetning og premier av begrenset størrelse. Kapitlet angir videre hovedprinsippene for hvem som kan få tillatelse til pengespill etter dette kapitlet, hvilke pengespill som ikke krever tillatelse og når en medhjelper kan benyttes i gjennomføringen av pengespillene.

Lovutkastet kapittel 7 har bestemmelser om Lotteritilsynets saksbehandling og tilsyn etter loven. Det foreslås at Lotteritilsynet skal få tilgang til den informasjon og de lokaler som er nødvendig for at tilsynet kan utføre sitt arbeid etter loven. Kapitlet har også bestemmelser om klagebehandling, gebyrer og sektoravgift, og registrering av tillatelser og godkjenninger.

Lovutkastet kapittel 8 angir lovens regler om håndheving og straff. Her videreføres Lotteritilsynets adgang til å pålegge retting og stenging ved overtredelser av loven. Ved alvorlige brudd på loven kan Lotteritilsynet også kalle tilbake tillatelser og godkjenninger eller beslutte stans i utbetalinger. Lotteritilsynet får også mulighet til å pålegge en internettilbyder å opprette en varslingsmelding for å informere om at et pengespilltilbud foregår uten tillatelse fra norske myndigheter. Det foreslås videre at Lotteritilsynet kan vedta tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Forhåndsfastsatt tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er nye verktøy for Lotteritilsynet. Kapitlet har også en straffebestemmelse for alvorlige brudd på loven.

Lovutkastet kapittel 9 foreslår bestemmelser om krav til egnethet for tilbydere av pengespill som er omfattet av hvitvaskingslovens bestemmelser og en bestemmelse om enerettsaktørenes behandling av personopplysninger.

Lovutkastets kapittel 10 gir sluttbestemmelser og overgangsbestemmelser, opphever dagens tre lover på området, og fastsetter lovens ikrafttredelse.

2. Regelverket i andre nordiske land

2.1. Sverige

Sverige fikk i 2018 en ny pengespillov (Spellagen). Loven gjelder spill om penger og andre gevinster med pengeverdi. Loven etablerte en lisensordning for enkelte pengespill, slik at kommersielle aktører kunne søke om lisens til å tilby enkelte pengespill til det svenske markedet. Loven erstatter den gamle lotteriloven fra 1994 og kasinoloven fra 1999. I tillegg finnes Lag om anordnande av visst automatspel fra 1982 og Lag om skatt på spel fra 2018.

Spellagens formål er at pengespillvirksomhet skal være hensiktsmessig ("lämplig") ut fra allmenne hensyn og drives på et sunt og sikkert vis under offentlig kontroll. Dette innebærer bl.a. at pengespillene skal ha sterk forbrukerbeskyttelse, det skal råde høy sikkerhet i pengespillene, de negative konsekvensene av pengespill skal begrenses og pengespill skal ikke anvendes som støtte for kriminell virksomhet.

Det er i hovedsak kommersielle aktører, i tillegg til statseide selskaper som AB Svenska Spel, AB Trav och Galopp og allmenntilgjengelige foreninger, som tilbyr pengespill. Den konkurranseutsatte delen gjelder først og fremst pengespill på internett og veddemål. Svenska Spel har enerett til visse tallspill (Lotto, Keno, Joker, Vikinglotto og Eurojackpot) og skrapespill (Triss, Penning og SkrapSpel), samt til drift av landbasert kasino og oppstilling av gevinstautomater i restauranter og bingohaller. Lotteri- og bingomarkedet er i hovedsak forbeholdt ideelle organisasjoner med allmenntilgjengelige formål. Forvaltningsansvaret ligger hos Spelinspektionen, Konsumentverket og Finansdepartementet. Sosialstyrelsen har ansvar for helsemessige aspekter ved spill. Det er imidlertid Regjeringen som gir tillatelse til AB Svenska Spel og til AB Trav och Galopp (ATG).

Lisenshavere betaler 18 prosent spelskatt til staten av netto spilleinntekter (bruttoinntekt minus gevinstutbetalinger). Videre går Svenska Spels overskudd i sin helhet til statskassen. Svenska Spel har en grasrotordning der en fast årlig sum på 50 millioner kroner er avsatt til ungdomsidretten. Spillerne bestemmer hvilke foreninger som får del i disse pengene.

2.2. Danmark

Danmark har også en relativt ny pengespillovgivning. Lov om spil fra 2016 samler regelverket for ulike former for spill, lotteri, kombinasjonsspill, veddemål og spilleautomater i en lov. Loven etablerte blant annet en lisensordning for nettspill, hvor kommersielle aktører kunne søke om lisens til å tilby enkelte pengespill til det danske markedet, men videreførte samtidig monopol på lotterifeltet. I tillegg til den generelle spilleloven finnes det andre lover på pengespillfeltet med avgrenset anvendelsesområde. Dette gjelder blant annet lov om

Danske Spil A/S fra 2010, lov om afgifter af spil fra 2016 og lov om udlodning af overskud og udbytte fra lotteri fra 2017.

Formålet med spilleloven er å holde bruken av pengespill på et moderat nivå, å beskytte unge eller andre utsatte personer mot å bli utnyttet gjennom spill eller utvikle spilleavhengighet, å beskytte spillere ved å sikre at spill tilbys på en rimelig, ansvarlig og oversiktlig måte, og å sikre offentlig orden og forhindre at spill tjener som støtte til kriminalitet.

Tilbyderne av spill er hovedsakelig kommersielle aktører, Danske Spil A/S og allmennyttige foreninger. Kommerielle aktører kan tilby online- og landbaserte veddemål, kasino og gevinstgivende spilleautomater. Danske Spil A/S har enerett til lotto og andre tallspill, online bingo og heste- og hundevaddeløp. Allmennyttige foreninger kan få tillatelse til å avholde allmennyttig lotteri, å arrangere veddemål, å sette opp spillautomater og til kasinodrift. Allmennyttige lotterier med en samlet salgssum under 20.000 kr per arrangement skal kun meldes inn til Spillemyndigheden, gitt at det ikke er flere enn to arrangement årlig. Det kreves ikke melding dersom det er tale om et lukket selskap.

Forvaltningsansvaret ligger hos Spillemyndigheden, Skatteministeriet og Justisministeriet. Spillemyndigheden gir tillatelse etter spilleloven med mindre annet framgår av lovens enkelte bestemmelser.

Overskuddet fra Danske Spil A/S fordeles på flere departementer, som fordeler dem videre til gode formål. Utlodningsloven inneholder bestemmelser om fordelingen. Foruten midler fra Danske Spil, har frivillige organisasjoner inntekter fra allmennyttig lotteri, klasselotteriet og veddemål. Overskuddet fra Varelotteriet går til humanitære og sosiale formål. Landbrugslotteriets overskudd fordeles i hovedsak til landbruksrelaterte formål, organisasjoner og aktiviteter. Kommerielle pengespill skattlegges.

2.3. Finland

I Finland reguleres lotterier og pengespill av lotteriloven som trådte i kraft i 2002. EU-kommisjonen innledet i 2006 traktatbruddsprosedyre mot Finland, med påstand om at Finlands daværende regelverk var i strid med EU-retten. Den finske lotteriloven ble som en følge revidert i 2012 og EU-kommisjonen avsluttet deretter traktatbruddsprosedyren i 2013. Loven ble ytterligere endret fra 2017 da tre pengespillselskap (RAY, Veikkaus og Fintoto) ble slått sammen til ett selskap, dagens Veikkaus. Veikkaus er et aksjeselskap eid av staten og har fra 1. januar 2017 enerett til å tilby alle pengespill.

Lotteriloven skal sikre rettsvern for spillerne, hindre uregelmessigheter og kriminalitet, samt forebygge og minske sosiale- og helsemessige problemer forårsaket av spilleaktivitet. Organisasjoner med allmennyttige formål kan få tillatelse til lotterier og bingo der gevinsten er noe annet enn penger, for eksempel gjenstander og gavekort.

Lotteriloven forvaltes av flere departementer, Politidirektoratets lotteriforvaltning og Instituttet for helse og velferd. Generelt går overskudd fra pengespillvirksomheten til veldedige og

idelle formål. Veikkaus' overskudd går til å fremme idrett og fysisk aktivitet, vitenskap, kunst, ungdomsarbeid, helse og sosialt velvære, oppfostring av hester og til hestesporten i Finland.

3. Forholdet til EØS-retten

EØS-avtalen har ikke et harmonisert regelverk som gjelder for pengespillfeltet. Dette innebærer at det ikke er felleseuropeiske direktiver eller forordninger som regulerer pengespilltilbudet i EØS-området. Pengespill er likevel underlagt EØS-avtalens grunnleggende regler om etableringsretten og fri bevegelse av tjenester, jf. EØS-avtalen artikkel 32 og 36. Det kan imidlertid gjøres begrensninger i disse rettighetene ut fra nærmere domstolsutviklede prinsipper.

EU- og EFTA-domstolen har slått fast at medlemslandene i EU/EØS kan gi nasjonale regler som begrenser fri bevegelse av pengespill over landegrensene.³ Domstolene har akseptert at pengespill er en sektor preget av moralske, kulturelle og religiøse hensyn og at pengespill kan utgjøre en risiko for spilleproblemer og kriminalitet. Hvert land står dermed fritt til å fastsette nasjonale mål for pengespillsektoren samt å velge sitt beskyttelsesnivå og sin reguleringsmodell innenfor de rammene som EØS-avtalen stiller opp. Medlemsstatene kan velge en streng regulering og velge å forby pengespill helt eller delvis. Det har ingen betydning hvilken type regulering andre EØS-land bestemmer seg for, da det ligger til hvert medlemslands skjønn å velge hvordan pengespillsektoren i sitt land skal organiseres.

Begrensningene som gjøres i muligheten til å tilby pengespill over landegrensene må være begrunnet i såkalte legitime hensyn. EU- og EFTA-domstolen har akseptert en rekke hensyn som legitime, blant annet hensynet til å bekjempe spilleproblemer, hensynet til å begrense kriminalitet og misligheter, hensynet til å begrense privat fortjeneste, og mer generelt forbrukervernhensyn og beskyttelse av samfunnsordenen.

Økonomiske hensyn, f.eks. å skaffe inntekter til statskassen eller frivillige organisasjoner, er ikke akseptert som legitime hensyn. Dette innebærer at i den grad det er gjort begrensninger i muligheten til å tilby pengespill, kan ikke økonomiske hensyn være begrunnelsen for disse begrensningene. Det er imidlertid akseptert at finansiering av samfunnsnyttige formål kan være en gunstig sidevirkning av den restriktive politikken som føres.⁴

I tillegg til å forfølge legitime formål, må begrensningen som innføres på et nasjonalt marked være egnet til og nødvendig for å kunne oppnå målene med reguleringen. EU-domstolen anerkjenner at for en medlemsstat som søker et særlig høyt beskyttelsesnivå, kan en enerettsmodell være den eneste reguleringsmodellen som kan bidra til å nå de etablerte

³Bl.a. EU-domstolens saker C-275/92 Schindler, C-124/97 Laara, C-67/98 Zenatti, C-6/01 Anomar, C-243/01 Gambelli, C-338/04 Placanica, C-42/07 La Liga og EFTA-domstolens saker E-1/06 Slot Machines, E-3/06 Ladbrokes.

⁴ Se EFTA-domstolen E-3/06 Ladbrokes, avsnitt 46.

målene.⁵ EU-domstolen har særlig pekt på muligheten til å føre streng kontroll med en enerettsaktør som et sentralt element i den forbindelse.

EU-domstolen har videre slått fast at for å kunne trekke spillere til sine tilbud (kanalisering), må en enerettsaktør kunne ha et ansvarlig, men attraktivt, spilltilbud samt kunne utvide sin portefølje om nødvendig. Enerettsaktøren har også adgang til å markedsføre sine produkter innenfor visse begrensninger.

EFTA-domstolen vurderte den norske reguleringsmodellen for pengespill i to saker tidlig på 2000-tallet. I E-01/06 Spilleautomatsaken konkluderte EFTA-domstolen med at Norsk Tippings enerett til å tilby pengespill på spilleautomater var begrunnet i legitime hensyn og at en enerettsmodell ville gi bedre offentlig kontroll og mer effektiv måloppnåelse enn et lisensregime. I den rådgivende uttalelsen i E-03/06 Ladbrokes la EFTA-domstolen til grunn at en enerettsmodell i utgangspunktet synes egnet til å nå de påberopte målene og at en kontrollert utvidelse av spillporteføljen og en viss markedsføring kan være nødvendig ut fra kanaliseringshensyn. Oslo tingrett opprettholdt enerettsmodellen som forenelig med EØS-retten i en påfølgende dom i samme sak.

Kulturdepartementet mener at enerettsmodellen i dag er basert på de samme hensyn og prinsipper som enerettsmodellen som ble vurdert av EFTA-domstolen i de to sakene. Oslo tingrett konkluderte i en dom av 25. oktober 2019⁶ med at enerettsmodellen fortsatt er forenlig med EØS-avtalen. Dommen er anket.

Det er framveksten av internett som formidlingskanal for pengespill som utfordrer nasjonale reguleringer og håndhevelse av pengespilllovgivningen. Fram til slutten av 1990-årene var pengespill i all hovedsak avgrenset til hvert lands territorium. Internett som formidlingskanal for pengespill førte til etablering av lisensregimer for slike spill i flere europeiske land. Det er i hovedsak kasinospill og sportsspill på nett som er lisensiert, og som er utfordringene med hensyn til ulovlig spilltilbud.

EU-domstolen har lagt til grunn at det er ingen plikt til gjensidig godkjenning av lisenser innenfor EØS-området.⁷ Dette innebærer at selv om en pengespilltilbyder har fått lisens i et EØS-land til å tilby pengespill over internett, gir dette ingen automatisk rett til å tilby pengespill over internett til andre land.

Det faktum at uregulerte aktører tilbyr pengespill over internett i strid med vedtatt lovgivning i det EØS-landet de tilbyr pengespill i, er i prinsippet også uten betydning for lovligheten av dette landets reguleringsmodell.⁸ Et ulovlig tilbud av pengespill over internett kan være vanskeligere å kontrollere og sanksjonere enn et fysisk tilbud, men det fratrar likevel ikke et EØS-land retten til å regulere spill på internett etter sin modell. Bakgrunnen for denne

⁵ Se for eksempel EU-domstolens forente saker C-186/11 og C-209/11 Stanleybet International, avsnitt 29 og C-316/07 Stoss, avsnitt 81.

⁶ Sak 16-068609TVI-OTIR/07. Dommen er anket og er dermed ikke rettskraftig.

⁷ Se for eksempel EU-domstolens saker C-48/07 Liga Portuguesa, avsnitt 69 og C-347/09 Dickinger og Öhmer, avsnitt 96.

⁸ Se for eksempel EU-domstolens sak C-316/07 Stoss, avsnitt 84-85.

tilnærmingen er anerkjennelsen av at det er ulike hensyn og ulikt beskyttelsesnivå som ligger til grunn for lovgivningen i ulike land.

4. Lovens formål

4.1. Gjeldende rett

De overordnede målene for pengespillpolitikken er nedfelt i pengespilloven § 1 tredje ledd, lotteriloven § 1 a og totalisatorforskriften⁹ § 2. Formålsformuleringene er innholdsmessig like, til tross for noe variasjon i ordlyden. Formålet med dagens regelverk er å sikre at pengespill, lotterier og totalisatorspill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av spillene.

Lovenes formålsbestemmelser viser også til at det skal legges til rette for at overskuddet fra pengespill kan gå til nærmere bestemte formål. I pengespilloven vises det til at overskuddet kan gå til formål som nevnt i pengespilloven § 10, mens i lotteriloven vises det til at lotterier kan være en god inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid. I totalisatorforskriften refererer ikke formålsbestemmelsen til overskuddet fra spillene, men dette er i stedet regulert andre steder i forskriften.

4.2. Departementets vurderinger

I Meld. St. 12 (2016 – 2017) er det lagt til grunn at det primært er tre allmenne hensyn bak den norske pengespillpolitikken og dagens enerettsmodell. Disse er hensynet til å forebygge problematisk spilleatferd, hensynet til å forebygge økonomiske misligheter og hensynet til å begrense privat fortjeneste. I tillegg oppgis hensynet til å opparbeide inntekter til gode formål som et underordnet hensyn.

Departementets lovforslag innebærer at de etablerte målene for pengespillpolitikken videreføres. Forslaget til formålsbestemmelse i § 1 angir at hovedformålet er å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte.

Det er flere aspekter ved pengespill som kan medføre negative konsekvenser. Spilleproblemer og spilleavhengighet medfører negative konsekvenser for spilleren selv, i form av tidsbruk, økonomiske vansker og gjeld, problemer med jobb eller studier, psykiske plager som angst og depresjoner, og kriminelle handlinger for å skaffe seg penger til spill. I tillegg vil spilleproblemer ofte også ha negative konsekvenser for spillerens partner, familie, venner og arbeidsplass. Litteratur på feltet anslår at gjennomsnittlig blir minst seks andre personer, i tillegg til spilleren selv, berørt av spilleproblemene.¹⁰ Konsekvensene av spillingen vedvarer ofte mye lenger enn tiden det tar å behandle spilleavhengigheten. Hensynet til å forebygge problematisk spilleatferd er det viktigste hensynet bak den norske pengespillpolitikken og gjennomsyrrer forslaget til ny pengespillov.

⁹ Forskrift 24. august 2007 nr. 1011 om totalisatorspill

¹⁰ Sulkunen m. fl.: *Setting Limits: Gambling, Science and Public Policy*, Oxford University Press 2018

Pengespill omsetter for store summer, noe som også kan føre til negative konsekvenser i form av økt risiko for økonomisk kriminalitet, for eksempel hvitvasking, underslag og kampfiksing. Dette kommer i tillegg til for eksempel bedrageri, underslag, tyveri og annen kriminalitet som kan følge i kjølvannet av at noen blir spilleavhengig og trenger stadig mer penger til sitt forbruk. Formålet med loven er også å forebygge slike økonomiske misligheter.

Det er heller ikke ønskelig at pengespillvirksomhet skal forårsake eller legge til rette for annen type kriminalitet enn økonomisk kriminalitet. Eksempler på dette kan være at det skjer ulovlig narkotikaomsetning, voldsbruk eller arbeidslivskriminalitet på steder hvor pengespill tilbys fysisk. Loven skal forebygge også denne type negative konsekvenser dersom de kan knyttes til tilbud av pengespill.

De pengespillene som tilbys i Norge skal gjennomføres på en ansvarlig måte. Å sikre at spill skjer på en ansvarlig måte vil først og fremst være knyttet til å innrette spillporteføljene og tilhørende tiltak slik at man begrenser spilleproblemer og reduserer eventuelle konsekvenser slik at det ikke oppstår uopprettelig skade.

I tillegg er det også et mål å sikre at spillene gjennomføres på en måte som skaper tillit hos forbrukerne, for eksempel at forbrukerne kan legge til grunn at trekninger skjer slik det er forespeilet og at gevinster utbetales. Lovforslagets krav om godkjenning av tilbydere av pengespill og søknadsprosesser for de pengespillene som skal tilbys, bidrar til å sikre at pengespillene gjennomføres på en ansvarlig måte.

I Meld. St. 12 (2016-2017) konkluderte regjeringen med at enerettsmodellen gir en høyere grad av ansvarlighet enn en lisensmodell. Enerettsmodellen er dermed bedre egnet til å oppfylle målene i pengespillpolitikken og det foreslåtte hovedformålet i ny lov. Departementet legger til grunn at enerettsmodellen skal videreføres som grunnpilaren i den norske pengespillpolitikken og viser til at et bredt flertall i Stortinget sluttet seg til dette. Vi viser for øvrig til Meld. St. 12 (2016-2017) for de nærmere vurderingene knyttet til valg av reguleringsmodell.

Lovens sekundære formål om å legge til rette for at overskudd fra pengespill som hovedregel tilfaller ikke-fortjenestebaserte formål viderefører en lang tradisjon i norsk pengespillpolitikk om at pengespill ikke skal være en inntektskilde for private aktører, men at overskuddet primært skal være reservert for det sivile samfunn, frivilligheten og andre ikke-kommersielle formål. Dette er nært knyttet sammen med hensynet bak pengespillpolitikken om å begrense privat fortjeneste fra pengespill.

Departementet foreslår å videreføre dette prinsippet. Lovforslaget legger til rette for at overskudd fra pengespill skal tilfalle ikke-fortjenestebaserte formål gjennom å foreslå en videreføring av dagens fordelingsnøkkel for Norsk Tippings overskudd og en videreføring av formålene som skal få overskudd fra pengespill på hest. Videre foreslår departementet en videreføring av muligheten for frivillige organisasjoner til å tilby pengespill i begrenset omfang.

Departementet viser til at aktørene som tilgodeses gjennom inntekter fra pengespill omtales på ulike måter i dagens regelverk. Overskuddet fra Norsk Tipping fordeles til helse- og rehabiliteringsformål, idrettsformål, kulturformål og til store samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner. Et lotteri som ikke tilbys av Norsk Tipping, kan bare kan avholdes til inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål. Inntektene fra totalisatorspillet skal bidra til å styrke hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl. Virksomhetene eller formålene som tilgodeses omtales også ofte samlet som ideelle, frivillige eller allmennyttige organisasjoner eller formål.

Departementet mener at det er hensiktsmessig å legge opp til en mest mulig ensartet begrepsbruk i omtalen i loven av aktører som kan motta overskudd fra pengespill. Departementet foreslår å bruke begrepet ikke-fortjenestebasert som en overordnet fellesbetegnelse for disse aktørene. Dette signaliserer at overskudd fra pengespill som hovedregel ikke skal tilfalle kommersielle eller private formål, i tråd med hensynet til å begrense privat fortjeneste.

Departementet understreker at lovens formål ikke er likeverdige. Lovens hovedformål om å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte, skal alltid gå foran formålet om å legge til rette for at overskudd fra pengespill går til ikke-fortjenestebaserte formål.

5. Hva loven gjelder for

5.1. Innledning

Ny pengespillov skal regulere pengespill. Dagens pengespillmarked er i rask utvikling, og hva som er et pengespill er ikke alltid lett å avgjøre. Elementer av pengespill kan også inngå i andre typer spill, for eksempel i dataspill.

Dagens regelverk sier at for å være et pengespill må det være et innskudd, en mulighet for å vinne en gevinst og et element av tilfeldighet. I forbindelse med forslaget til ny pengespillov må det gjøres en avgrensning av hvilke typer spill og konkurranser som skal falle inn under lovens omfang i framtiden.

Forvaltningspraksis knyttet til dagens lovverk har trukket opp noen grenser for hva som kan være et pengespill eller lotteri. Imidlertid har verken forarbeider eller praksis tatt stilling til om pengespillignende elementer i dataspill er å anse som lotterier eller pengespill. Disse elementene omtales ofte som gråsonespill.

Departementet vil i det følgende gjennomgå dagens grenser for pengespillovgivningens omfang og gjøre en vurdering av om det samme omfanget bør videreføres i ny pengespillov. I den forbindelse vil departementet også gjøre en vurdering av om, og i hvilken grad, pengespillignende elementer i dataspill bør falle inn under bestemmelsene i den nye pengespilloven.

Lotteriloven inneholder i dag et forbud mot pyramidespill. Departementet vil foreslå at pyramidespill i framtiden reguleres av markedsføringsloven og forvaltes av forbrukermyndighetene. Vi viser til kapittel 5.5 for de nærmere vurderingene knyttet til dette.

Lotteriloven med forskrifter regulerer også adgangen til å oppstille såkalte underholdningsautomater, dvs. automater som mot innskudd gir rett til spill, men som ikke gir gevinst. Departementet foreslår å oppheve denne reguleringen, se nærmere om dette i kap. 5.6.

5.2. Gjeldende rett

5.2.1. Generelt om lotteridefinisjonen

Gjeldende lotterilov, pengespillov og totalisatorlov gjelder for alle lotterier og pengespill som blir tilbudt i Norge eller er rettet mot det norske markedet. Selv om begrepet pengespill bare er brukt i loven som regulerer Norsk Tippings spill, blir begrepet i praksis brukt som en fellesbetegnelse på alle former for lotteri og pengespill.

Et pengespill kjennetegnes ved at spilleren satser penger i håp om å vinne en premie, innsatsen kan ikke trekkes tilbake, og utfallet av spillet er helt eller delvis tilfeldig. Denne definisjonen ligger til grunn i alle de tre lovene på pengespillområdet, men er bare legaldefinert i lotteriloven § 1 første ledd a) som lyder: "Lotteri; virksomhet der deltakerne mot innskudd kan erverve gevinst som følge av trekning, gjetting eller annen framgangsmåte som helt eller delvis gir et tilfeldig utfall."

De tre vilkårene innskudd, gevinst og helt eller delvis tilfeldig utfall må alle være oppfylt for at et konsept skal bli regnet som et lotteri. Innholdet i de tre vilkårene er ikke nærmere definert i lov eller forskrift, og framgår i dag av lovforarbeider og forvaltningspraksis. Dersom det koster noe å delta i spillet eller konkurransen, det er en premie til vinneren, og vinneren kåres helt eller delvis tilfeldig, oppfyller spillet lotteridefinisjonen og er dermed i utgangspunktet omfattet av lovens virkeområde.

Lotteritilsynet avgjør om noe utgjør et lotteri i forbindelse med behandling av søknader om lotterier eller andre henvendelser. Det følger imidlertid av lotteriloven § 1 annet ledd at departementet i tvilstilfelle avgjør med bindende virkning om det foreligger lotteri. Departementets avgjørelse er også bindende for domstolene, jf. Høyesteretts kjennelse inntatt i Rt. 1963 s. 727.

Mange spill og konkurranser faller ikke inn under lotteri- og pengespilllovgivningen i dag fordi et eller flere av de tre vilkårene ikke er oppfylt. Det finnes i dag ingen annen særskilt lovgivning som regulerer slike spill og konkurranser, ut over det som følger av den generelle forbrukervernlovgivningen. Dataspill kan inneholde pengespilllignende elementer, men er i seg selv ikke særskilt regulert.

Praksis har ikke avklart hvorvidt pengespilllignende elementer i dataspill faller inn under det lotteriloven er ment å omfatte, og om virtuelle verdier fra dataspill kan utgjøre en gevinst av økonomisk verdi utenfor spillet. Disse elementene i dataspill skiller seg på mange måter fra lotterier som i dag er regulert i lotteriloven, fordi de finner sted i en virtuell verden der både

innskudd og gevinst kan bestå av virtuell valuta. Mange har helt klart egenskaper som minner om egenskapene i lotterier og pengespill, men de reiser også flere forbrukerrettslige spørsmål. Selv om de ikke skulle falle inn under pengespilldefinisjonen, vil slike kjøp være omfattet av generell forbrukervernlovgivning i markedsføringsloven og angrerettloven.

5.2.2. Innskuddsbegrepet

Som innskudd etter dagens lotterilov regnes det deltakerne må betale for å delta i trekningen. Hovedregelen er at all betaling utover vanlig pris for tjenesten utgjør et innskudd. Det blir ikke regnet som et innskudd om man kan delta i en trekning av en premie ved kjøp av en bestemt vare til ordinær pris, eller når man kan delta i en trekning ved å sende en sms til ordinær takst. Dersom det er gratis å delta i en trekning, kommer lotteriloven ikke til anvendelse.

Det vil vanligvis være prisen per lodd eller per spilleomgang som blir regnet som et innskudd. Andre spill og konkurranser kan også falle inn under lotterilovens virkeområde dersom prisen for deltakelse utgjør et innskudd. Departementet har slått fast at innskuddsvilkåret er oppfylt uansett om det er deltakeren selv eller en annen som betaler innskuddet.

Innskuddet består sjelden av annet enn penger, men det finnes tilfeller der også andre ytelser utgjør et innskudd. Et eksempel på dette er Pantelotteriet, der spilleren betaler innskuddet med panteflasker. Innskudd i form av virtuelle betalingsmidler eller kryptovaluta har ikke vært benyttet i norske lotterier eller pengespill, men dette finner vi i noen utenlandske nettspill. Spørsmålet om hva som er innskudd etter lotteriloven ble satt på spissen i en sak der et analysebyrå ga sine paneldeltakere poeng som kunne brukes på gavekort eller på deltakelse i en trekning arrangert av analysebyrået. Poengene var regnet som skattbar inntekt, og departementet konkluderte derfor med at poengene utgjorde et innskudd etter lotteriloven.

5.2.3. Helt eller delvis tilfeldig utfall

Dette vilkåret er oppfylt når utfallet av konkurransen ligger utenfor deltakerens kontroll. Vilkaåret er alltid oppfylt der vinneren blir kåret ved trekning eller gjetting. Også andre framgangsmåter for å kåre en vinner blir omfattet, i den grad disse har elementer av tilfeldighet. I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 58 (1993-94) s. 32 heter det at bestemmelsen representerer en utvidelse i forhold til lotteriloven av 1939, idet det er tilstrekkelig at utfallet delvis er avhengig av tilfeldighet. Med dette omfattes blant annet spill der gevinstmuligheten i noen grad kan være avhengig av deltakernes ferdighet, reaksjonsevne eller lignende. Hensikten med utvidelsen av lotteribegrepet var å fange opp arrangementer som har så mye til felles med lotterier at de bør omfattes av loven.

Som følge av dette, er det i praksis blitt lagt til grunn at konkurranser bare vil falle utenfor begrepet «helt eller delvis tilfeldig utfall» dersom vinneren blir kåret utelukkende på grunnlag av kvalifikasjoner eller ferdighet. Dette innebærer at rene kunnskapskonkurranser og ferdighetskonkurranser faller utenfor lotteribegrepet.

Det er tilstrekkelig for at vilkåret om helt eller delvis tilfeldig utfall er oppfylt at tilfeldigheten foreligger i en del av en konkurranse som består av flere deler, hvorav en eller flere av disse

fremstår som kunnskaps- eller ferdighetskonkurranser. Det har ingen betydning om tilfeldighetselementet foreligger før eller etter en del av konkurransen hvor deltakerne konkurrerer i kunnskap eller ferdighet.

Konkurranser med spørsmål og svaralternativ vil etter fast praksis alltid innebære et element av tilfeldighet ved at deltakerne kan oppnå riktig svar ved å gjette, selv om sjansene for å gjette rett er svært små.

Kunnskapskonkurranser uten svaralternativ faller utenfor lotteridefinisjonen, såfremt spørsmålene er utformet som reelle kunnskapsspørsmål, hvor det riktige svaret kan finnes ved å søke i kildene etterpå og deltakerne må svare på de samme spørsmålene i samme rekkefølge.

Begrepet ferdighetsspill nevnes ikke i lovverket, men brukes i praksis om spill og konkurranser der tilfeldighetsvilkåret ikke er oppfylt. Dette kan for eksempel være spill med krav til reaksjonsevne eller presisjon i utførelsen. Generelt kan man si at spillet må yte lik motstand til alle deltakere, og forutsetningene for deltakelse i konkurransen må være den samme for alle deltakerne. Eksempel på ferdighetsspill som faller utenfor lotteridefinisjonen er sjakk og dart.

Enkelte kreative konkurranser vil ha mye til felles med lotterier fordi de vil oppfattes som svært sjansepregede. Konkurranser om beste slagord, limerick, foto, eller lignende konkurranser faller utenfor lotteridefinisjonen dersom følgende forutsetninger er til stede:

- Deltakernes individuelle prestasjoner må fordre en viss kreativ innsats fra den enkelte
- Vinneren må velges ut av en kvalifisert jury etter en reell vurdering av alle innsendte forslag.
- Deltakernes individuelle prestasjoner bedømmes på bakgrunn av klare, forhåndsbestemte forutsetninger.

5.2.4. Gevinstbegrepet

For at et spill eller en konkurranse skal være et lotteri, stiller lotteriloven som vilkår at det må være mulig å vinne en gevinst. Som utgangspunkt kan alt av økonomisk verdi utgjøre en gevinst, både penger, gjenstander og andre formuesgoder.

Likevel følger det av forvaltningspraksis at gjenstander av ubetydelig verdi faller utenfor gevinstbegrepet. Eksempler på dette er enkle gjenstander og symboler på deltakelse som krus, plakater, t-skjorter og lignende. Penger og verdier som kan omsettes i andre goder vil alltid utgjøre en gevinst.

Utviklingen de siste årene viser at alle slags spill og konkurranser i stor grad tilbys i digitale flater. Selv om de tilbys digitalt, kan de defineres som lotterier dersom de oppfyller vilkårene i lotteridefinisjonen. Etter gjeldende rett er det uklart om en premie i form av spilllets egen valuta oppfyller lotterilovens krav til en gevinst. Selv om forarbeidene slår fast at gevinsten må være av økonomisk verdi, har praksis ikke vært entydig på om dette stiller krav om at gevinsten må kunne omsettes utenfor spillet. I dag er det derfor uavklart om spillene som ligger i gråsonen mellom pengespill og dataspill faller inn under lotteridefinisjonen.

Det finnes lite forvaltningspraksis om hvilke gevinster som er av økonomisk verdi i henhold til gevinstbegrepet. Lotterinemndas avgjørelse om Alta Laksefiskeri Interessentskap¹¹ fra 2010 gjaldt en trekning av rett til å kjøpe fiskekort i en svært populær lakseelv. Deltakerne betalte for å delta i trekningen av to kvoter. Det var én kvote for fastboende, med forbud mot å videreselge fiskekortet, og en annen kvote for utenbysboende, hvor videresalg var tillatt. Lotterinemnda uttalte at det forelå gevinst der det var mulig å videreselge fiskekortet, fordi vinneren kunne ta høyere pris for fiskekortet og dermed oppnå fortjeneste. Denne trekningen ble dermed vurdert å være et lotteri etter lotteriloven. Avgjørelsen kan ikke nødvendigvis oppfattes som et krav om at gevinsten må være omsettelig, men viser at en premie vunnet i en trekning vil være en gevinst etter lotteriloven dersom premien kan omsettes i penger og vinneren kan oppnå økonomisk gevinst ved å selge den.

5.2.5. Konsepter som faller utenfor hva lotteriloven er ment å omfatte

Det framgår av Ot.prp.nr. 58 (1993-94) kap V punkt 3.1 at det vil være formålstjenlig å unnta enkelte arrangementer fra lotteridefinisjonen. Dette vil være arrangementer som er av en slik art at det ikke vil være naturlig at disse omfattes av lotteriloven.

I breddeidretten kan det være enkelte tilfeller hvor deltakere som har betalt startkontingent også er med i trekningen av premier. Praksis har ikke vurdert tilfeldig trekning blant de påmeldte i en idrettskonkurranse som lotteri. Fiskekonkurranser er vurdert på samme måte. Slike konkurranser anses å være av en slik art at det ikke er naturlig å la dem omfattes av loven.

5.3. Spill i en gråson mellom dataspill og pengespill - bakgrunn

5.3.1 Om pengespillignende elementer i dataspill

Meld. St. 12 (2016-2017) kapittel 12 omtaler sosiale nettverksspill og andre spill i en juridisk gråson mot pengespill. Meldingen peker på at sosiale nettverksspill vanligvis omfatter spill på nett som krever, eller legger til rette for, sosial interaksjon mellom spillerne. Dette vil gjerne være spill som er integrert i et sosialt medium eller inneholder funksjoner for deling i sosiale medier, som likes, chat, premier, eller kjøp og salg av virtuelle produkter. Dette kan også være dataspill der flere spiller sammen.

Noen elementer i dataspill har klare likhetstrekk med pengespill. Spillkonseptene ligger tett opp til pengespillreguleringens virkeområde, men avviker likevel fra de tradisjonelle, regulerte pengespillene fordi de finner sted i en virtuell verden der både innskudd og gevinst ofte består av annet enn vanlige penger. Departementet ser i dag primært tre konsepter i gråsonen mellom pengespill og dataspill som kan utfordre pengespilldefinisjonen. Disse er ulike former for lootbokser i dataspill, skins betting og dataspill med pengespilltematikk, der man for eksempel kan spille på et virtuelt kasino med innsats og gevinst i spillets valuta.

Mange har tatt til orde for at ulike konsepter bør vurderes opp mot pengespillovgivningen. Av disse er det lootbokser som har vært mest omtalt. Lootbokser vil derfor i størst grad bli belyst

¹¹ Lotterinemndas vedtak i sak 2010029

i denne fremstillingen. Dette utelukker imidlertid ikke at det kan være andre typer pengespilllignende elementer i dataspill som bør vurderes opp mot pengespilllovgivningen.

Lootbokser er en lotterilignende belønningsmodell i dataspill. Lootbokser inneholder virtuelle gjenstander som er ukjente fram til boksen åpnes. Slike bokser kan ofte kjøpes for ekte penger eller spillvaluta, eller de blir delt ut gratis som en form for belønning når spilleren når bestemte mål. Kosmetiske belønninger gir tilgang på nye drakter, danser, emoji'er og andre visuelle elementer som endrer utseendet på spillerens spillfigur. Motsatsen til dette er belønninger i form av oppgraderinger som gir tilgang på nye eller bedre figurer, evner og våpen. Innholdet kan av og til omsettes, både i og utenfor spillet. Det er vanlig at spilleren kan få pakker på flere av disse måtene i ett og samme spill.

Lootbokser kan også inneholde skins. Skins er virtuelle objekter som våpen eller klær, og er ofte uten betydning for spillet. Skins kan likevel gi økt status blant interesserte, for eksempel i enkelte ungdomsgrupper eller gamermiljø. I noen tilfeller ser vi eksempler på at skins kan gi fordeler i spillet. Skins kan vinnes eller anskaffes også på annet vis. I noen tilfeller kan skins omsettes både i og utenfor spillet, og kan også brukes som innsats og premie på nettkasinoer (skin betting).

Forretningsmodellene for dataspill har endret seg de siste årene, i takt med utviklingen i bransjen og markedet for øvrig. Dataspill selges ikke lenger bare i fysiske butikker, men også fra nye mobile plattformer og gjennom digital distribusjon. Dette har ført til at antall spill i markedet har økt enormt, og spillerne har stadig større forventninger til innholdet i spillene. Forretningsmodellene baserer seg på at deler av spillet er tilgjengelig uten at spilleren må betale med penger, mens de spillerne som ønsker det kan bruke mer penger for å få en økt opplevelse av spillet, eller for å fjerne reklame. Å jevnlig tilby nytt innhold etter at spillet er lansert, kan være viktig for å ivareta samholdet blant spillerne og for å forlenge levetiden til et spill i konkurranse med andre spill. Dataspill har på denne måten gått fra å være et enkeltstående produkt til å bli en løpende tjeneste.

Lootbokser eller kosmetiske oppdateringer som er tematisk tilpasset høytider eller begivenheter er eksempler på hvordan dataspill kan få nytt innhold. Onlineversjonen av skytespillet Grand Theft Auto V er et annet eksempel, hvor spillet tilbyr en tilleggspakke som åpner et kasino i spillet. Her kan spillerne satse og vinne spillvaluta, men skal ikke kunne bruke ekte penger. Spillets egen valuta kan riktignok også kjøpes for penger. Spilleren kan ikke ta ut noe av verdi fra spillet, men kan bruke premien til å kjøpe virtuelle gjenstander inne i spillet.

Noen dataspill tilrettelegger internt for kjøp og salg av virtuelle gjenstander i spillvaluta, men lar ikke spillere konvertere verdier til ekte penger. Et eksempel er fotballspillet FIFA som lar spillere kjøpe og selge spillerkort fra lootbokser med hverandre gjennom et offisielt auksjonssystem. Dette systemet tillater kun bruk av spillets egen valuta. Det finnes imidlertid uoffisielle kanaler som tilrettelegger for bytte og salg av FIFAs spillvaluta på eksterne markeder og auksjoner, selv om dette bryter med spillets brukervilkår, og kan føre til utestengelse fra spillet.

Andre dataspill legger til rette for kjøp og salg av virtuelle gjenstander gjennom auksjonssystemet på den digitale spillplattformen Steam. Inntekter spillere får fra salg av virtuelle gjenstander blir overført til spillerens konto. Pengene kan ikke tas ut fra Steams system, men kan brukes ved framtidige kjøp der, på lik linje med andre betalingsmidler. Pengene har med andre ord lik status som et gavekort. Det finnes også et svart marked for direktehandel, og nettkasinoer med gjenstander fra dataspill som benytter seg av Steams auksjonssystem.

Forum for spilltrender ble opprettet i desember 2016 av Lotteritilsynet på oppdrag fra Kulturdepartementet. Forumets oppgave var å følge utviklingen og dele kunnskap om spill i gråsonen mellom dataspill og pengespill. Forum for spilltrender leverte 1. november 2018 en rapport om dette temaet, som blant annet omhandlet lootbokser.¹²

Forum for spilltrender gir i rapporten uttrykk for at en ny regulering bør fokusere på egenskaper i spillet framfor spillkategori, og mener med dette at det ikke bør være avgjørende om spillet passer inn i definisjonen av hva som er et pengespill. Forumets forslag er at myndighetene bør definere hvilke av spillets *egenskaper* det er behov for å regulere, og framhever at det for eksempel kan være behov for å fastsette regler for spillets bruk av visualisering og lydeffekter ved åpning av lootbokser, spillerens mulighet for å sette grenser for eksponering for lootbokser, spillerens mulighet for å sette grenser for pengebruk på lootbokser, aldersgrense for spill, en rettferdig og transparent trekning, at spillet opplyser om vinnere sannsynligheten, og regler for markedsføring av spillet. Enkelte av disse elementene er regulert på pengespillområdet.

5.3.2. Erfaringer fra andre land om grensen mellom dataspill og pengespill

Sverige

Svensk pengespillregulering krever at premien må ha en økonomisk verdi i den "virkelige verden" og ikke bare i dataspillet, for å falle inn under pengespillregelverket.¹³ Om du i et dataspill vinner noe som kan kjøpes eller selges for penger utenfor dataspillets virtuelle miljø, kan det være at det er å betrakte som pengespill.

Finland

Finske pengespillmyndigheter opplyser at lootbokser vil bli vurdert som brudd på pengespillregelverket dersom spilleren må betale for kjøpet, det er ukjent hva lootboksene inneholder og det er mulig å omsette innholdet til penger på spillplattformen eller på en tredjeparts plattform. Dersom innholdet i lootbokser ikke kan omsettes, vil det falle utenfor det som finsk pengespilllovgivning er ment å regulere.

Danmark

Danmark har en pengespilldefinisjon som i stor grad ligner den norske. Det er de samme tre vilkår som må være oppfylt for at et konsept anses som pengespill. Ifølge informasjon på Spillemyndighedens nettside, kan skin betting og lootbokser være pengespill dersom innsatsen og premien kan veksles inn i noe av økonomisk verdi. Den danske

¹² www.forumforspilltrender.no

¹³ Konsumentverket: *Kartlegging av konsumentskyddet ved lotteri- eller kasinolignande inslag i dataspel* (2019), kap 5.3.1.2

Spillemyndigheten har stengt flere nettsider for skins betting, men har ikke reagert mot lootbokser.

Nederland

Nederlandsk pengespillregulering stiller ikke krav om innskudd, og et spill regnes som pengespill dersom man kan vinne en premie som kan overføres til andre. Det er en forutsetning at spilleren ikke kan påvirke utfallet av spillet.

Nederlandse pengespillmyndigheter reagerte i 2018 mot fire dataspill som hadde lootbokser som brøt med regelverket, fordi det var mulig å overføre gjenstander vunnet i lootbokser mellom spillerprofiler inne i spillet. To av spillutviklerne har i ettertid gjennomført endringer i spillet og tilbyr ikke lenger betalte lootbokser.

Nederlandse pengespillmyndigheter gir også uttrykk for at de har konkludert i spørsmålet om lootbokser kan sies å inneholde en «premie» slik loven krever¹⁴. Alle lootbokser inneholder noe, men det er store variasjoner i hva, og dersom de kan omsettes vil de ha ulik markedsverdi. Rapporten konkluderer med at den som åpner en lootboks som inneholder en gjenstand med høy markedsverdi, utvilsomt har vunnet en premie.

Belgia

Den belgiske pengespilldefinisjonen er vid, og belgisk regulering stiller ikke krav om at det skal være mulig å omsette en gevinst til penger eller annet av økonomisk verdi. Belgiske myndigheter mener derfor at selv lootbokser i dataspill der det ikke er mulig å omsette premien til verdi utenfor spillet, er i strid med loven.

Belgiske myndigheter vurderte vinteren 2018 at fire dataspill inneholdt lootbokser som var i strid med belgisk pengespillregulering. Flere dataspillutgivere har gjort endringer i sine spill etter dette, slik at det i Belgia ikke lenger er mulig å kjøpe lootbokser direkte i spillene.

Oppsummering av andre lands praksis

Det følger av dette at det ikke er klare føringer fra andre land på når elementer i dataspill skal anses som pengespill. Ikke alle land stiller krav om at det må foreligge en innsats, og blant de som har vurdert og konkludert, er det ulikt syn på hva som utgjør en gevinst og om det er et vilkår at gevinsten må kunne omsettes til penger utenfor spillet.

5.3.3. Omfanget av problemer knyttet til gråsonespill

Forum for spilltrender peker på at lootbokser psykologisk sett er veldig nært beslektet med for eksempel skrapelodd. Lootbokser har muligens enda kraftigere mekanismer som frister til stadig nye kjøp, ettersom åpningene av lootbokser gjerne følges av engasjerende lyd og animasjoner som signaliserer til hjernen at du er i ferd med å få noe du ønsker deg. Forum for spilltrender mener at hvorvidt innholdet i lootbokser kan gjøres om til penger eller ikke, er egentlig ikke så interessant i denne sammenhengen, fordi de virtuelle gjenstandene man kan få har verdi for den enkelte spilleren.

¹⁴ Kansspelautoriteit, *Study into loot boxes – A treasure or a burden?*

Norske myndigheter har ikke oversikt over hvor mange dataspill som finnes, og hvor mange av disse som tilbyr lootbokser eller inneholder andre pengespilllignende elementer.

Medietilsynets undersøkelse om barn og medier i 2018 viser at mange av barna som spiller dataspill i en eller annen form blir eksponert for lootbokser. Lotteritilsynet, Forbrukertilsynet og Medietilsynet forteller at de ikke har mottatt spesielt mange publikumshenvendelser om lootbokser. Eventuelle telefonhenvendelser er ikke nødvendigvis registrert, men til sammen oppgir de tre tilsynene at de i 2018 og 2019 årlig har mottatt i overkant av 30 skriftlige henvendelser om lootbokser.

Lotteritilsynet erfarer at de som henvender seg ikke er tydelige på hva de oppfatter som utfordringen med kjøp i spillet. Mange foreldre tar kontakt og peker på utfordringer med å kontrollere barnas pengebruk i den virtuelle spillverdenen, men det er ofte uklart om henvendelsene gjelder penger brukt på lootbokser eller andre ting i spillet. Voksne spillere har gitt uttrykk for at de mener lootbokser ødelegger dataspillenes verdi som spill. Det er relativt få som har tatt kontakt med Lotteritilsynet og uttrykt bekymring for at lootbokser fører til spilleproblemer.

Forbrukerrådet får også årlig 100-150 henvendelser om overforbruk i spill hos barn, men det eksisterer ikke tall på hvor mange av disse henvendelsene gjelder overforbruk knyttet til lootbokser og hvor mange som gjelder andre typer kjøp i spillet.

Ifølge statistikken for Hjelpelinjen, som mottar henvendelser om spilleproblemer knyttet både til pengespill og dataspill, omhandler omtrent 20 prosent av samtalene dataspill. Det er ikke ført statistikk over hvor mange av samtalene som omhandler pengespillproblemer i dataspillene.

Forum for spilltrender viser til at også voksne spiller dataspill, og at det finnes eksempler på voksne spillere som har tatt kontakt med behandlingsapparatet for å få hjelp med et problematisk forhold til lootbokser. Manglende henvendelser om lootbokser til myndighetene kan imidlertid ha flere årsaker, blant annet at publikum har for lite kunnskap om at lootbokser kan være regulert av pengespillregelverket eller forbrukervernregelverket.

5.3.4. Forskning om lootbokser og problemspill

Forskere har pekt på at det er sammenheng mellom lootbokser og problemspill på pengespillområdet. Imidlertid sier forskningen ikke noe om at det er lootbokser som fører til problemspill. Det er mulig at de gjør det, men det kan også være slik at problemspillerne har en tendens til å bruke mer penger på kjøp av lootbokser enn andre spillere.

I forskningssammenheng er lootbokser et ferskt fenomen som har fått relativt lite oppmerksomhet. Et nyere forskningsprosjekt på lootbokser ble gjennomført av førsteamanuensis ved Universitetet i Bergen, Rune Mentzoni. Han åpnet lootbokser (FIFA kortpakker) i Fifa Ultimate Team for nesten kr. 40 000 og satte resultatet inn i et system som beviser at det ikke er tilfeldig hvilke kort du får, noe spillerne kanskje har en forventning om. Han pekte også på en rekke elementer i spillet som er designet for å gjøre spillerne avhengige og var tydelig på at han mener at dette bør reguleres. I det minste bør spillerne få

tilstrekkelig informasjon om hva det de kjøper i spillet egentlig koster, og hvor stor «vinningsjansen» er. Dette er primært forbrukerrettslige problemstillinger.

Universitetet i Bergen (UiB) gjennomførte i 2019-2020 en befolkningsundersøkelse om spilleproblemer i pengespill og dataspill på oppdrag fra Lotteritilsynet.¹⁵ Forskerne stilte en rekke spørsmål til et tilfeldig utvalg personer mellom 16 og 74 år, der noen av spørsmålene omhandlet dataspill og lootbokser. Dette er den første kartleggingen i Norge av eventuelle problemer knyttet til lootbokser.

Noen hovedfunn fra undersøkelsen er at 9,4 prosent av utvalget hadde kjøpt lootbokser enten til seg selv eller andre og 4,6 prosent av dem som hadde kjøpt lootbokser var enige eller helt enige i at forbruket deres var problematisk. Det kom tydelig fram i undersøkelsen at det forelå en kobling mellom kjøp av lootbokser og problemer med lootbokser opp mot det å ha problemer med pengespill og dataspill, men undersøkelsen gir ikke svar på om det er kjøp av lootbokser som fører til pengespillproblemer eller omvendt. Undersøkelsen viser at problematisk høyt forbruk av lootbokser var relatert til å ha problemer med dataspill. Mer generelle problemer med lootbokser var relatert til ikke å ha barn i husstanden samt å ha problemer med penge- og eller dataspill.

Befolkningsundersøkelsen viser at ca. 18 000 personer i Norge har et problematisk forbruk av lootbokser. For å illustrere resultatet av undersøkelsen nærmere, viste den samme befolkningsundersøkelsen at ca. 55 000 personer i Norge blir regnet som problemspillere når det gjelder ordinære pengespill.

Per i dag foreligger det altså ikke mye forskning som gjør det mulig å konkludere i den ene eller andre retningen på om lootbokser bidrar til å utvikle spilleproblemer i tradisjonelle pengespill. Resultatene fra befolkningsundersøkelsen viser imidlertid at det er en viss kobling mellom kjøp av lootbokser og problemer med lootbokser opp mot det å ha problemer med pengespill.

5.4. Departementets vurderinger

5.4.1. Loven skal gjelde for pengespill

Departementet foreslår å bruke begrepet pengespill som en samlebetegnelse på alt som skal falle inn under loven i framtiden. I dag brukes lotteri, pengespill og totalisatorspill som begrep i de tre lovene som regulerer feltet. Begrepet pengespill er godt kjent som et samlebegrep for aktiviteten som reguleres, og departementet vurderer at dette begrepet er mest hensiktsmessig å bruke i en ny lov.

Departementet legger videre til grunn at ny pengespillov skal regulere nettopp *pengespill* og ikke utvides til å gjelde for andre typer spill. Dette avspeiles også i det foreslåtte formålet for loven, som er å forebygge negative konsekvenser av pengespill og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte.

¹⁵ Universitetet i Bergen: "Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019" (2020)

Når det gjelder hva som skal defineres som pengespill, foreslår departementet at innholdet i dagens lotteridefinisjon videreføres i ny pengespillov. Dette innebærer også at dagens forvaltningspraksis knyttet til tolkningen av definisjonen kan videreføres.

Departementet foreslår i lovutkastet § 2 at loven skal gjelde for pengespill der deltakerne mot en innsats kan vinne en premie av økonomisk verdi, og der resultatet er helt eller delvis tilfeldig. Ordlyden i pengespilldefinisjonen er noe endret fra dagens definisjon i lotteriloven, men innholdet i bestemmelsen er ment å være uforandret. Departementet har valgt å presisere og avgrense innholdet i premiebegrepet noe mer enn lotterilovens gevinstbegrep, for å tydeliggjøre hva som faller innenfor dette begrepet.

Departementet ser at noen lootbokser og flere andre elementer i dataspill har klare likhetstrekk med pengespill. Spillkonseptene ligger tett opp til pengespillreguleringens virkeområde, men avviker likevel fra de tradisjonelle regulerte pengespillene, fordi de finner sted i en virtuell verden der både innskudd og gevinst ofte består av annet enn vanlige penger.

Departementet vil i det følgende vurdere hvorvidt den foreslåtte pengespilldefinisjonen kan gjelde for enkelte pengespilllignende elementer i dataspill som er kjent i dag, slik at disse elementene eller spillene eventuelt må anses for å falle inn under pengespillovens omfang. Det må imidlertid tas høyde for at det i framtiden høyst sannsynlig vil dukke opp nye og andre konsepter som krever en annen vurdering. Departementet mener at det derfor ikke er mulig å gjøre en generell vurdering av om alle pengespilllignende elementer i dataspill faller innenfor eller utenfor pengespilloven. Departementet legger til grunn at hvert konsept må vurderes for seg, ut fra om det oppfyller de tre vilkårene i pengespilldefinisjonen om innsats, premie av økonomisk verdi og et element av tilfeldighet.

Departementet foreslår ikke å videreføre gjeldende lotterilov § 1 andre ledd som bestemmer at i tvilstilfeller avgjør departementet med bindende virkning om det foreligger et lotteri, og i tilfelle hva slags lotteri som foreligger. Departementet mener at denne bestemmelsen bidrar til å gjøre rollefordelingen mellom Lotteritilsynet, departementet og klageinstansen mindre tydelig. I realiteten vil departementet i slike saker gripe inn i Lotteritilsynets enkeltsaksbehandling, dersom Lotteritilsynet i behandlingen av en sak ønsker departementets avgjørelse av om det foreligger et lotteri eller ikke. Dette er uheldig med tanke på signalene i Meld. St. 12 (2016-2017) om å rendyrke rollefordelingen mellom departementet og tilsynet samt å styrke Lotteritilsynets forvaltningsrolle. Departementet foreslår at det er Lotteritilsynet som skal vurdere hvilke konkrete spill og konkurranser som faller inn under pengespillovens omfang, og at Lotterinemnda avgjør klagesaker på Lotteritilsynets vedtak. Departementet vil likevel ha mulighet til å gi generelle instruksjoner til Lotteritilsynet og Lotterinemnda om hvordan loven skal tolkes.

5.4.2. Hva kan utgjøre en innsats?

Departementet foreslår å bruke begrepet "innsats" som vilkår i pengespilldefinisjonen som foreslås i ny pengespillov, i stedet for lotterilovens innskuddsbegrep. Innsats er en språklig mer korrekt beskrivelse av hva det er snakk om. Innsats vil være det spilleren må betale for å kjøpe en vannersjans. Vilåret er oppfylt dersom spilleren kjøper vannersjansen for vanlige

penger eller andre verdier som kan veksles inn i vanlige penger. Departementet viser her til etablert tolkningspraksis under dagens lotterilov og legger til grunn at denne skal videreføres, se kapittel 5.2.2 over.

Det kan stilles spørsmål ved om andre ytelser enn penger, eller verdier som kan veksles inn i vanlige penger, kan være innsats under pengespilldefinisjonen. Blant annet har Forum for spilltrender i sin rapport problematisert om spillerens personopplysninger eller den tiden han bruker på å se en reklamefilm for å få lov til å åpne en lootboks, kan utgjøre et innskudd etter lotteriloven.

Departementet er kjent med at det i forbrukersammenheng har vært en regelverksutvikling i EU hvor personopplysninger i noen sammenhenger foreslås å kunne utgjøre betaling for en tjeneste. Denne utviklingen er imidlertid fortsatt på et tidlig stadium, og er ikke nødvendigvis relevant for pengespillregelverkets definisjon av innsats. Departementet vil bemerke at det ville få svært vidtrekkende virkninger dersom pengespilldefinisjonens vilkår om innsats ville være oppfylt ved deling av egne personopplysninger. Svært mange konkurranser på internett ville da kunne vurderes som pengespill og dermed falle inn under lovens omfang. Departementet mener at det ikke er naturlig å la tidsbruk, utlevering av personopplysninger eller et dataspills egen valuta som ikke kan veksles inn i vanlige penger falle inn under det foreslåtte innsatsbegrepet.

Departementet vurderer at innsatsvilkåret vil være oppfylt dersom man kan betale for å delta i en trekning, selv om det også er mulig å delta i trekningen gratis. Det betyr at innsatsvilkåret vil være oppfylt dersom spillet gir mulighet for å kjøpe lootbokser eller andre pengespilllignende elementer i dataspill, selv om de også kan opptjenes gjennom spillet.

5.4.3. Hva er et helt eller delvis tilfeldig resultat

Et annet vilkår i pengespilldefinisjonen er at resultatet må være helt eller delvis tilfeldig. Departementet viser her til etablert tolkningspraksis under dagens lotterilov som beskrevet over i kapittel 5.3.2, og legger til grunn at denne skal videreføres. Når utfallet av et spill eller en konkurranse ligger utenfor spillerens kontroll, er dette etter gjeldende rett tilstrekkelig for at tilfeldighetsvilkåret er oppfylt.

For pengespilllignende elementer i dataspill vil dette innebære at kravet om helt eller delvis tilfeldig utfall er oppfylt dersom spilleren betaler for å delta i noe, eller kjøper noe, uten å vite om han vinner en premie av økonomisk verdi.

5.4.4. Hva kan være en premie av økonomisk verdi?

Det tredje vilkåret i pengespilldefinisjonen er at det må være mulig å vinne en premie av økonomisk verdi. Kravet om økonomisk verdi går i dagens lovverk fram av forarbeider og forvaltningspraksis. Departementet ønsker å tydeliggjøre kravet om økonomisk verdi og foreslår å ta dette inn i lovteksten.

Departementet viser til etablert tolkningspraksis under dagens lotterilov og legger til grunn at denne skal videreføres. En premie etter definisjonen som foreslås i den nye pengespilloven, kan derfor være penger, gjenstander eller andre formuesgoder av økonomisk verdi. I

utgangspunktet vil alt av verdi kunne utgjøre en premie etter pengespilloven, men likevel slik at gjenstander av ubetydelig verdi faller utenfor premiebegrepet.

Når det gjelder pengespilllignende elementer i dataspill er det utfordringer knyttet til at det kan være uklart om vinneren faktisk får en premie som er av økonomisk verdi. For fysiske lotterier er det sjeldent uklart om premien er av økonomisk verdi, men det kan være vanskeligere å verdivurdere virtuelle gjenstander og avgjøre om de kan omsettes. For lootbokser vil innholdet være ukjent når du kjøper den, og det vil variere hvor mye penger spilleren må bruke før han kan regne med å få en gjenstand av verdi. Vintersjansen vil i de fleste tilfeller være umulig å beregne siden dataspillutviklerne sjelden gir ut informasjon om sannsynligheten for å få den enkelte gjenstanden.

Departementet har også vurdert om man bør ta hensyn til en gjenstands subjektive verdi i vurderingen av hva som skal anses som en premie når det gjelder pengespilllignende elementer i dataspill. Den subjektive verdien er individuell, og vil for noen kunne være en sentral kjøpsdrivende faktor. Dette ville i tilfelle innebære en utvidelse av pengespilldefinisjonen for pengespilllignende elementer i dataspill, sammenlignet med tradisjonelle pengespill hvor det har vært krav om premie av økonomisk verdi, altså en objektiv verdi.

Departementet mener at dersom spillerens subjektive oppfatning av om det foreligger en premie skal legges til grunn, vil dette gjøre regelverket svært vanskelig å håndheve. Etter departementets mening bør derfor en premie etter pengespilldefinisjonen fortsatt bestå av penger eller annet som er av økonomisk verdi. Det vil si at lootbokser eller andre pengespilllignende elementer med innhold som kan ha en økonomisk verdi, kan oppfylle premievilkåret i den foreslåtte pengespilldefinisjonen i ny pengespillov.

Departementet vurderer at det bør være en lik terskel for når pengespilllignende elementer i dataspill skal omfattes av den nye pengespilloven som for andre tradisjonelle pengespill. Departementet legger vekt på at loven skal gjelde for *pengespill* og ikke andre elementer som kan være del av et dataspill. De samme avgrensningene av pengespilldefinisjonen bør derfor gjelde for både tradisjonelle pengespill og pengespilllignende elementer i dataspill.

Videre er det viktig at loven faktisk fanger opp de elementene i dataspill som oppfyller pengespilldefinisjonen. En generell avgrensning mot dataspill vil kunne føre til en uheldig utvikling hvor dataspill blir brukt som plattform for å utvikle det som i realiteten er et tradisjonelt pengespill. Dette vil kunne etablere et marked som ikke er ønskelig innenfor en enerettsmodell med strenge begrensninger for hvilke aktører som kan tilby pengespill.

På denne bakgrunn foreslår departementet at dersom en premie i et dataspill kan veksles inn i eller omsettes til vanlige penger eller annet som har verdi utenfor dataspillverdenen, vil det pengespilllignende elementet i dataspillet anses for å falle inn under pengespillovens omfang, forutsatt at øvrige vilkår er oppfylt. Departementet er imidlertid i mer tvil om en premie som bare kan omsettes innad i et spill for intern spillvaluta eller på dataspillrelaterte markeds plasser som Steam, hvor det ikke gis mulighet til å ta en økonomisk verdi ut av markeds plassen, bør kunne føre til at et pengespilllignende element i et dataspill faller inn

under pengespillovens omfang. Departementet ønsker særlig høringsinstansenes innspill om hvor denne grensen bør gå.

Etter dagens tolkningspraksis faller gjenstander av ubetydelig verdi utenfor pengespillovens premiebegrep. Departementet legger derfor til grunn at virtuelle gjenstander av ubetydelig verdi heller ikke bør anses som en premie etter pengespilloven.

Departementet mener videre at det må være en forutsetning for at premievilkåret skal anses som oppfylt at spillet eller spillplattformen legger til rette for at premien skal kunne omsettes. Det er tilbyderen av spillet som vil holdes ansvarlig for eventuelle brudd på pengespilloven. Departementet vurderer derfor at i tilfeller hvor spillutvikleren i spillet stenger for muligheten for å omsette premien til noe av økonomisk verdi utenfor spillverdenen, og etablerer forbud mot slike handlinger i spillets brukervilkår e.l., med påfølgende reaksjoner mot spillere som bryter forbudet, vil de pengespilllignende elementene trolig falle utenfor pengespillovens omfang. Departementet vurderer at en spillutvikler ikke kan være ansvarlig for tilfeller hvor premier likevel omsettes i strid med spillets regler på svarte markeder, så lenge dette medfører konsekvenser for spilleren, eller der premier tas ut av spillet ved at en spiller gjennomfører tekniske endringer (hacking) i spillets egenskaper. Det forutsettes imidlertid at spillutvikleren selv håndhever eventuelle brudd på spillets brukervilkår, slik at manglende oppfølging av brudd på brukervilkår ikke i praksis fører til at det er mulig å omsette premier til noe av økonomisk verdi.

5.4.5. Håndheving av regelverket overfor dataspillaktører

Den internasjonale dialogen knyttet til gråsonespill har så langt kun resultert i en enighet mellom flere europeiske pengespillregulatorer om å anerkjenne saksfeltet som en relevant problemstilling for pengespillmyndigheter¹⁶. Det foreligger altså ikke et internasjonalt rammeverk som kan hjelpe til med å håndheve eventuelle begrensninger for dataspillaktører som er etablert utenfor Norges grenser.

Selv om alle som tilbyr dataspill i Norge plikter å følge norsk lov, har ikke norske forvaltningsmyndigheter håndhevingskompetanse utenfor landets grenser. Den internasjonale dataspillbransjen er en stor bransje, og det er usikkert om aktører med forretningsadresse i utlandet vil respektere særnorsk regulering. Dette medfører en viss risiko for at nasjonale dataspillutviklere kan rammes hardere enn sine utenlandske konkurrenter. Dette er en naturlig, men uønsket, konsekvens av å regulere pengespilllignende elementer i dataspill gjennom nasjonal rett. Departementet mener det vil være uheldig om særnorsk regulering i praksis bare rammer den norske dataspillbransjen. Derfor er det særlig viktig at det er de klare tilfellene av pengespill i dataspillene som rammes.

Erfaringer fra belgiske og nederlandske pengespillmyndigheter kan tyde på at man til en viss grad kan lykkes i å håndheve nasjonale rettsregler overfor internasjonale dataspillkonsern, men mye tyder på at man i stor grad vil være prisgitt deres vilje til samarbeid.

¹⁶ http://www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

Med de krav til hva som kan utgjøre en premie som er skissert i kapittel 5.4.4, anser departementet at det ikke vil bli nødvendig å håndheve pengespilloven overfor mange store internasjonale dataspillutviklere. Forum for spilltrender sier i sin rapport at det finnes flere spill på markedet der det er mulig å ta premien med ut av spillet, men med tanke på det store antallet dataspill som eksisterer i markedet, vil det likevel ikke være snakk om en stor andel. Departementet ønsker høringsinstansenes vurdering av hvilket omfang den foreslåtte avgrensningen vil få for dataspill som er rettet mot Norge.

5.4.6. Oppsummering

Departementet ser at noen av konseptene som utgjør pengespilllignende elementer i dataspill kan falle inn under pengespillovens virkeområde, men at skillet mellom de rene pengespillene og ulike pengespilllignende elementer i dataspill er utydelig.

Departementet erfarer ikke at pengespilllignende elementer i dataspill utgjør et stort og systematisk problem ut fra pengespillfaglige hensyn. Henvendelser til myndighetene så langt gjelder i større grad foreldres bekymring om barns pengebruk i dataspill og andre forbrukerspørsmål, enn voksne med spilleproblemer på grunn av lootbokser og andre pengespilllignende elementer. Det er lite forskning på avhengighetsproblematikk knyttet til dette tema. Noe forskning peker på at det kan være sammenheng mellom lootbokser og problemspill på pengespillområdet, men sier ikke noe om at lootbokser *fører* til problemspill.

Konsekvensen av at elementer i dataspill skulle vurderes å falle inn under pengespilloven vil være at disse elementene må forbys, da enerettsmodellen ikke åpner for å gi pengespilltillatelse til dataspillutviklere. Et forbud vil bare kunne håndheves nasjonalt av Lotteritilsynet, noe som ville kunne medføre en forskjellsbehandling av norske og utenlandske dataspillutviklere, da man blir prisgitt de utenlandske utviklernes vilje til samarbeid. Håndhevingsaspektet kan derfor tilsi at man bør ha en forsiktig tilnærming til hva som skal anses for å falle inn under ny pengespilllovgivning når det gjelder pengespilllignende elementer i dataspill.

Det kan synes naturlig å tenke at spill som ligner på pengespill og som utløser noen av de samme psykologiske mekanismene hos spilleren bør være regulert innenfor det samme regelverket. Departementet mener imidlertid at pengespillregelverket verken kan eller skal ta høyde for alle problemstillinger som pengespilllignende elementer i dataspill reiser, for ikke å snakke om de spilltypene som vi ennå ikke har sett, men som vil komme i framtiden.

Departementets forslag gjelder utkast til ny *pengespillov*. Det faller utenfor departementets oppdrag å lage et regelverk som skal omfatte alle spill eller elementer i spill som er egnet til å skape avhengighetsproblemer eller som har andre utfordringer knyttet til seg. Dersom slike spill skal lovreguleres, bør de reguleres i et regelverk som er bedre tilpasset dette området. Her bør aldersgrenser og generelt god forbrukerbeskyttelse vurderes. Det synes klart at pengespilllignende elementer i dataspill kan falle inn under pengespillovens virkeområde dersom de inneholder en gjenstand som kan oppnås som følge av et tilfeldig resultat, men disse gjenstandene må kunne omsettes til noe av økonomisk verdi, ellers snakker vi i realiteten ikke lenger om pengespill, men om en ny kategori av spill.

Ny pengespillov har som mål å forebygge negative konsekvenser av pengespill og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte. Dette forutsetter at det foreligger et pengespill etter den foreslåtte bestemmelsen i ny pengespillov § 2.

Departementet foreslår med dette å legge lista høyt for når pengespilloven skal omfatte pengespilllignende elementer i dataspill. Gråsonespill som er beskrevet over er ikke ment å være kjerneområdet for pengespillreguleringen. Pengespilllignende elementer i dataspill, for eksempel lootbokser og skinsbetting, bør derfor bare anses for å falle inn under loven i den grad de oppfyller pengespilldefinisjonens krav om innsats, tilfeldighet og premie av økonomisk verdi. Vi viser til vurderingen av hva som kan utgjøre økonomisk verdi over, og ønsker spesielt at høringsinstansene vurderer hva som bør utgjøre økonomisk verdi i dataspillverdenen.

5.5. Lotterilovens forbud mot pyramidespill

5.5.1. Nærmere om pyramidespill

Pyramidespill er systemer som er oppbygd i forskjellige nivå, hvor deltakerne betaler for muligheten til å oppnå inntekter som følge av verving av andre deltakere. Det finnes systemer i dag som blander både lovlig produktsalg og medlemsverving. Dersom hovedinntekten kommer fra medlemsverving, anses systemet for å være et ulovlig pyramidespill.

Historisk sett var pyramidespillene rene pengepyramider eller kjedebrev. I dag er det hovedsakelig internasjonale selskap som står bak pyramidespillene, og disse opererer ofte i mange land. Nyere pyramidespill kamoufleres gjerne som Multi-level Marketing. Dette er distribusjonsformer som også er basert på pyramidestruktur, men som skiller seg fra rene pyramidespill ved at det også omsettes varer og tjenester.

Noen pyramidespill kan ha likhetstrekk med pengespill. Flere av de store pyramidelignende omsetningssystemene har gambling som en del av produktet som blir omsatt, herunder nettspill, virtuell valuta og kryptovaluta.

På grunn av pyramidespillenes innebygde hasardinnhold og andre uheldige virkninger er det alminnelig enighet om at pyramidespill ikke tjener noen legitime formål og derfor bør forbys. Pyramidespill er også assosiert med risiko for hvitvasking av penger.

5.5.2. Gjeldende rett

I tillegg til å regulere lotterier, regulerer lotteriloven også pyramidespill. Lotteriloven § 16 første ledd sier at det er forbudt å opprette, drive, delta i eller utbre pyramidespill eller lignende system. Etter andre ledd omfatter forbudet også "et pyramidelignende omsetningssystem der det ytes vederlag for å få mulighet til å oppnå inntekter som særlig skyldes at andre verves til systemet, og ikke salg eller forbruk av varer, tjenester eller andre ytelser".

Lotteriloven har også særskilte bestemmelser for tilsyn og kontroll med pyramidespill. Lotteritilsynet kan etter lotteriloven § 16 tredje ledd kreve dokumentert at inntekter fra et omsetningssystem skyldes salg eller forbruk av varer, og ikke verving. Videre har lotteriloven

§§ 16 a, 16 b og 16 c bestemmelser om Lotteritilsynets undersøkelses- og håndhevingsmyndighet samt framgangsmåte ved fjerning av digitalt nettinhold. Disse bestemmelsene følger i hovedsak av forpliktelser i forordning (EU) 2017/2394 om forbrukervernsamarbeid, se Prop. 8 LS (2019-2020)¹⁷.

Lotteritilsynets undersøkelsesmyndighet i saker om pyramidespill følger av lotteriloven § 16 a. Første ledd etablerer en opplysningsplikt for enhver til Lotteritilsynet i pyramidesaker. Etter andre ledd kan Lotteritilsynet gjennomføre nødvendig gransking og besiktigelse og kreve utlevert og beslaglegge blant annet dokumenter og gjenstander. Tredje ledd presiserer at opplysningsplikten eller retten til å foreta gransking ikke begrenses av taushetsplikt, med noen konkrete unntak for kvalifisert taushetsplikt. Etter fjerde ledd kan Lotteritilsynet testkjøpe varer og tjenester for å avdekke brudd på pyramidespillforbudet eller framskaffe bevis.

Lotteritilsynets håndhevingsmyndighet i saker om pyramidespill følger av lotteriloven § 14 a og 16 b. Etter § 14 a kan Lotteritilsynet gi pålegg om retting av ulovlige forholdet eller opphør av ulovlig virksomhet. Etter § 16 b første ledd kan Lotteritilsynet gi pålegg om retting eller stans med midlertidig virkning ved mistanke om brudd på pyramidespillforbudet, dersom det foreligger risiko for alvorlig skade på forbrukernes interesser. Etter andre ledd kan Lotteritilsynet innhente skriftlig bekreftelse på at en overtredelse skal opphøre eller at en overtreder skal tilby avhjelpende tiltak til berørte forbrukere. Tredje ledd gir Lotteritilsynet hjemmel til å fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført tiltak.

Etter lotteriloven § 16 c kan Lotteritilsynet begjære retten om å fjerne digitalt nettinhold ved overtredelser av pyramideforbudet, dersom det foreligger risiko for alvorlig skade på forbrukernes interesser. Det vises til Prop. 8 LS (2019-2020) kapittel 13 for nærmere detaljer om framgangsmåten for fjerning av slikt innhold.

Brudd på forbudet mot pyramidespill kan straffes med bøter eller fengsel, jf. lotteriloven § 17. I henhold til lotteriloven § 17 andre ledd siste punktum, skal overtredelse av forbudet mot pyramidespill alltid anses som grov overtredelse, og strafferammen er bøter eller fengsel inntil tre år.

Forbudet mot pyramidespill i lotteriloven følger av EUs direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis. Av markedsføringsloven § 6 første ledd følger det at urimelig handelspraksis er forbudt og § 6 femte ledd gir hjemmel til å fastsette i forskrift de formene for handelspraksis som under enhver omstendighet skal anses som urimelige. Direktivet er gjennomført i norsk rett i forskrift 1. juni 2009 nr. 565 om urimelig handelspraksis. Direktivets vedlegg I punkt 14 angir at å "etablere, drive eller markedsføre en pyramideordning der en forbruker betaler et vederlag for mulighet til å oppnå kompensasjon som primært stammer fra andre forbrukere som trer inn i systemet, snarere enn fra salg eller forbruk av produkter" er å anse som en form for handelspraksis som under alle omstendigheter anses som urimelig.

¹⁷ Prop. 8 LS (2019-2020) Endringer i markedsføringsloven mv. (gjennomføring av forordning (EU) 2017/2394 om forbrukervernsamarbeid) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 172/2019 av 14. juni 2019 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2017/2394

Ansvar for reglene som følger av direktivet er i dag altså delt mellom Kulturdepartementet og Barne- og familiedepartementet, med henholdsvis Lotteritilsynet og Forbrukertilsynet som håndhevingsmyndigheter. Forbudet mot pyramidespill som følger av direktivet forvaltes av Lotteritilsynet, mens de øvrige delene av direktivet forvaltes av Forbrukertilsynet.

5.5.3. Departementets vurderinger

Framtidig forvaltning av forbudet mot pyramidespill

En ny pengespillov skal gi en helhetlig og konsistent pengespillpolitikk og sikre at de samme ansvarlighetshensynene og risikovurderingene ligger til grunn for reguleringen på alle felt som loven dekker. I den forbindelse må det vurderes om et forbud mot pyramidespill passer inn i denne lovgivningen.

Selv om noen pyramidespill kan ha likhetstrekk med pengespill, ligger det andre vurderinger til grunn for en pengespillregulering, der loven skisserer på hvilke vilkår pengespill kan tillates og av hvem. I og med at det er et totalforbud mot pyramidespill, er det ikke nødvendig å gjøre risikovurderinger eller stille krav om ansvarlig spill. Departementet vurderer derfor at pyramidespill ikke passer godt inn i en pengespillov. Ved fortsatt regulering av forbudet mot pyramidespill i pengespillregelverket, må det fastsettes en rekke særskilte regler som vil gjøres gjeldende kun for pyramidespill.

Departementet bemerker likevel at pyramidespill er regulert under pengespilllovgivningen i både Sverige og Danmark. Det er altså ikke uvanlig å legge forbudet mot pyramidespill til pengespilllovet og håndhevingen til pengespillmyndighetene.

Departementet viser videre til at pyramidespill har mange kontaktpunkter mot forbrukervernlovgivningen i dag. I markedsføringsloven eksisterer det allerede et forbud mot urimelig handelspraksis, som pyramidespill er. Departementet viser videre til at omsetningssystemene som Lotteritilsynet har til vurdering i dag, omsetter produkter som krever en helt annen vurdering enn de klassiske pyramidespillene gjorde. Pyramidesaker omhandler ofte flere forbrukerrettslige spørsmål enn pengespillrelaterte, blant annet vurderinger rundt skillet mellom lovlig salg av varer og tjenester, og ulovlig pyramidespill. Det kan derfor tenkes at det kan være ressursbesparende at pyramidespillforbudet forvaltes av den tilsynsmyndigheten som har kompetanse på det øvrige forbrukerregelverket, altså Forbrukertilsynet. Dette kan også gi et klarere regelverk og tydeligere forvaltningsstruktur for både næringsdrivende og forbrukere.

Departementet mener på denne bakgrunn at saksfeltet faller mer naturlig inn under forbrukervernlovgivningen. Departementet foreslår at forbudet mot pyramidespill i framtiden reguleres av markedsføringsloven og at ansvaret for oppfølging av forbudet mot pyramidespill dermed flyttes til Barne- og familiedepartementet med Forbrukertilsynet som tilsynsmyndighet og Markedsrådet som klageorgan.

Behov for endringer i annet regelverk

Som beskrevet over i kapittel 5.5.2 om gjeldende rett, har markedsføringsloven § 6 første ledd et forbud mot urimelig handelspraksis. Forbudet mot pyramidespill følger videre av EUs direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis som er gjennomført i norsk rett i forskrift 1.

juni 2009 nr. 565 om urimelig handelspraksis. Departementet vurderer at det dermed i prinsippet allerede foreligger et forbud mot pyramidespill i markedsføringsloven med tilhørende forskrifter. Forskriften om urimelig handelspraksis vil imidlertid måtte endres, da denne i § 1 første ledd nr. 14 viser til lotteriloven § 16 og i § 2 unntar forbudet mot pyramidespill fra Forbrukertilsynets og Markedsrådets tilsynsmyndighet. Forskriften er fastsatt av Barne- og familiedepartementet.

Lotteriloven § 16 første ledd oppstiller et forbud mot også å delta i pyramidespill. Dette er en utvidelse sammenlignet med forbudet som følger av direktivet om urimelig handelspraksis og forskrift om urimelig handelspraksis, som begrenser forbudet til "[å] etablere, drive eller markedsføre en pyramideordning". Markedsføringsloven regulerer kun forhold som gjelder næringsdrivende. Departementet foreslår derfor at forbudet mot pyramidespill i framtiden bør begrenses til det som omhandler næringsdrivendes aktivitet og den definisjonen som følger av direktivet om urimelig handelspraksis. Departementet peker likevel på at en næringsdrivende og en deltaker i pyramidespill ofte kan være samme person. Det er uansett de ulovlige omsetningssystemene som er vesentlig å ramme gjennom loven, ikke forbrukernes aktivitet. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på dette.

Bestemmelsene i lotteriloven §§ 16 a, 16 b og 16 c om Lotteritilsynets undersøkelses- og håndhevingsmyndighet, samt framgangsmåte ved fjerning av digitalt nettinnhold, følger i hovedsak av forpliktelser i forordning (EU) 2017/2394 om forbrukervernsamarbeid, se Prop. 8 LS (2019-2020)¹⁸. Tilsvarende bestemmelser er tatt inn i markedsføringsloven for Forbrukertilsynet. Kravene som følger av forordningen om forbrukervernsamarbeid er generelle og er ikke knyttet til de enkelte fagfeltene som ulike tilsynsmyndigheter har ansvar for. Forordningens krav til håndhevingsmyndigheten for pyramidespillforbudet vil dermed være oppfylt gjennom bestemmelsene som allerede foreligger i markedsføringsloven.

Med hjemmel i lotteriloven § 16 tredje ledd kan Lotteritilsynet kreve dokumentasjon på at inntekter kommer fra salg eller forbruk, og ikke verving. Departementet vurderer at dette allerede faller inn under opplysningsplikten i markedsføringsloven § 34, hvor enhver plikter å gi de opplysningene Forbrukertilsynet krever for å kunne utføre sine oppgaver.

Sanksjoner ved brudd på forbudet mot pyramidespill

Et brudd på forbudet mot pyramidespill er etter lotteriloven § 17 straffbart. Etter markedsføringsloven § 48 er en vesentlig overtredelse av forskrift om urimelig handelspraksis, gitt med hjemmel i markedsføringsloven § 6 femte ledd, også straffbar. Brudd på pyramidespillforbudet vil dermed fortsatt være straffbart ved en flytting av lovgrunnlaget fra lotteriloven til markedsføringsloven. Ved overtredelse av forbudet mot urimelig handelspraksis i markedsføringsloven kan det også ilegges overtredelsesgebyr, jf. markedsføringsloven § 43 første ledd.

Etter lotteriloven § 17, vil brudd på forbudet mot pyramidespill alltid være ansett som en grov overtredelse, noe som har en høyere strafferamme, jf. § 17 annet ledd siste punktum, hvor

¹⁸ Prop. 8 LS (2019-2020) Endringer i markedsføringsloven mv. (gjennomføring av forordning (EU) 2017/2394 om forbrukervernsamarbeid) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 172/2019 av 14. juni 2019 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2017/2394

strafferammen er bøter eller fengsel inntil tre år. Markedsføringsloven har ikke en slik regel om grov overtredelse av lovens bestemmelser, og strafferammen etter denne loven er bøter og/eller fengsel i inntil seks måneder. En endring av lovgrunnlaget for forbudet mot pyramidespill vil dermed medføre en lavere strafferamme for overtredelser av forbudet.

Departementet viser til at det har vært svært få straffesaker i Norge der selskap eller personer har blitt domfelt for brudd på lotterilovens forbud mot pyramidespill. Stort sett har det vært andre lovbrudd, som bedrageri og skatteunndragelse, som har ført til domfellelse. En straffesak som gjaldt pyramidespill er Plexpay-saken (Rt. 2009 s. 1601), hvor aktørene ble domfelt for brudd på pyramidebestemmelsen i lotteriloven. Høyesterett sluttet seg til lagmannsrettens straffutmåling der den ene tiltalte ble dømt til fengsel i to år og seks måneder, og den andre til ett år og ni måneder, hvorav ett år ble gjort betinget for dem begge.

Departementet er kjent med at det er svært sjelden at straff benyttes som sanksjon for brudd på markedsføringsloven, i stedet bruker Forbrukertilsynet overtredelsesgebyr som sanksjon. Lotteriloven har ikke hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr og dette er dermed ikke et sanksjonsalternativ for Lotteritilsynet i dag. Departementet antar også at Forbrukertilsynet vil ha flere verktøy til å stanse ulovlige pyramidespill på et tidligere tidspunkt enn Lotteritilsynet, for eksempel ved å ettergå pyramideselskapenes markedsføring. Departementet vurderer med denne bakgrunn at det vil være tilstrekkelige reaksjons- og sanksjonsmuligheter i markedsføringsloven til å følge opp forbudet mot pyramidespill, til tross for en lavere strafferamme enn i dag. Videre vil straffeloven §§ 371 og 372 om bedrageri også kunne komme til anvendelse ved de mest alvorlige pyramidesakene. Øvre strafferamme for bedrageri og grovt bedrageri er fengsel i inntil 2 og 6 år henholdsvis.

5.6 Underholdningsautomater

5.6.1 Gjeldende rett

Lotteriloven § 1 tredje ledd gir hjemmel til at Kongen kan gi bestemmelser om at loven helt eller delvis skal gjelde for "mekaniske eller elektroniske innretninger som mot innskudd gir rett til spill uten mulighet for gevinst (underholdningsautomater)". I forskrift 15. september 1995 nr. 793 om underholdningsautomater blir det slått fast at visse deler av lotteriloven også skal gjelde for underholdningsautomater, selv om dette ikke er lotteri og kan drives som privat næringsvirksomhet, se forskriften § 1 andre ledd. Oppstillingstillatelser for underholdningsautomater kan gis av Lotteritilsynet, som også gjennomfører kontroll med virksomheten, jf. forskriften § 3.

I forskrift 22. september 2000 nr. 960 om oppstillingstillatelser for underholdningsautomater er det gitt nærmere regler om hva en oppstillingstillatelse skal inneholde. I henhold til forskriften § 3 skal hver automat ha en tillatelse som angir navn og adresse på automatteier, navn på oppstillingssted, navn og adresse på lokalinnhaver, automattypens navn, produsent og serienummer, samt tillatelsens varighet. Tillatelsen skal være godt synlig, på eller i umiddelbar tilknytning til automaten. Oppstillingstillatelse kan gis for inntil tre år. Den som får tillatelse må betale et årsgebyr til Lotteritilsynet på kr. 1500 per automat.

5.6.2 Departementets vurderinger

Typiske oppstillingssteder for underholdningsautomater har vært bowlinghaller, familieparker og kjøpesentre, men automater har også vært sporadisk oppstilt i bingohaller, puber, pizzarestauranter, hotell og kino. Tallet på søknader og tillatelser er kraftig redusert de siste år. Lotteritilsynet har opplyst følgende antall gitte tillatelser de siste årene:

2020	0 tillatelser så langt
2019	1 tillatelse
2018	0 tillatelser
2017	0 tillatelser
2016	17 tillatelser
2015	11 tillatelser

Selv om det kan være mørketall her, synes utbredelsen av underholdningsautomater å være kraftig redusert. Lotteritilsynet har det siste tiåret ikke prioritert å føre tilsyn med slike automater, all den tid de har medført få eller ingen problemer. Dette, sammen med utgangspunktet om at pengespilloven kun skal regulere pengespill, gjør at departementet foreslår en deregulering her, ved at forskriftshjemmelen for nærmere bestemmelser om underholdningsautomater ikke videreføres i ny lov.

6. Hvor loven gjelder

6.1. Gjeldende rett

Utgangspunktet er at de tre lovene på feltet gjelder for pengespilltilbud i Norge, inkludert tilbud som er rettet mot Norge. Videre følger det av pengespilloven § 1 og totalisatorloven § 4 at disse lovene også gjelder på Svalbard. I lotteriloven er Kongen gitt hjemmel til å bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard. Denne hjemmelen er benyttet i forskrift om underholdningsautomater § 2 hvor det sies at forskriften gjelder i sin helhet også for Svalbard.

Dagens regelverk har ingen bestemmelser om regelverkets anvendelse på Jan Mayen og de norske biland eller den norske kontinentalsokkelen.

Lotteriloven og tilhørende forskrifter har særskilte regler som gjelder for lotterier som tilbys om bord på skip. Lotteriloven gir hjemmel til departementet å fastsette forskrift som gir unntak fra deler av loven for norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn. Slik forskrift er gitt for å la norske rederier i underholdningsøyemed kunne tilby sine reisende visse typer lotterier som avviker fra lotterier som avholdes på land, jf. forskrift om lotteri på norske ruteskip¹⁹ § 2.

¹⁹ Forskrift 10. desember 2008 nr. 1531 om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn

6.2. Departementets vurderinger

Som hovedregel skal ny lovgivning for fastlandet gis anvendelse for Svalbard. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har i dag kommisjonærer i Longyearbyen på Svalbard. Det kan videre tenkes at det kan være attraktivt å etablere ytterligere pengespillvirksomhet på Svalbard. Departementet foreslår derfor at ny pengespillov skal gjelde på Svalbard.

Når det gjelder øvrig norsk territorium som Jan Mayen og de norske biland, vurderer departementet at det er lite sannsynlig at det vil være aktuelt for regulerte eller uregulerte aktører å etablere fysisk pengespillvirksomhet i disse områdene. Videre finnes det lovhjemmel i lovene for Jan Mayen og bilandene hvor Kongen kan bestemme at andre lover skal gjelde i disse områdene. Skulle det vise seg på et senere tidspunkt å bli behov for å lovregulere pengespill i disse områdene, vil dette dermed kunne gjøres gjennom eksisterende lovhjemler.

Det er ikke utenkelig at det kan etableres pengespillvirksomhet på oljeplattformer eller andre installasjoner på den norske kontinentalsokkelen. Departementet vurderer med denne bakgrunn at det bør tydeliggjøres at pengespillregelverket også gjelder for anlegg og innretninger på den norske kontinentalsokkelen.

Det er i dag ikke uvanlig at pengespill kan tilbys både på skip og fly. Departementet forslår at loven skal gjelde for alle norske skip og luftfartøy. Det foreslås å videreføre muligheten til å gi særskilte regler for pengespill på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn.

Utenlandske skip i norsk territorialfarvann har plikt til å følge norsk lov i henhold til forskrift 20. desember 2018 nr. 2056. Dette innebærer at tilbud om pengespill uten norsk tillatelse ikke vil være tillatt så lenge skipene befinner seg i norsk territorialfarvann. Lotteritilsynet vil imidlertid normalt ikke gripe inn mot pengespilltilbud om bord på slike skip, så lenge tilbudet kun er åpent kun for skipets mannskap eller gjester. Departementet forslår med denne bakgrunn en hjemmel til å gi forskrift med særlige regler for utenlandske skip.

7. Pengespill skal ha tillatelse

7.1. Gjeldende rett

Utgangspunktet i norsk rett er at alle former for pengespill er forbudt, og kun kan tilbys med positiv hjemmel i lov. Dette var tidligere slått fast i straffeloven, men prinsippet er nå videreført i spesiallovgivningen på pengespillfeltet. Dagens regelverk på pengespillfeltet krever at alle som skal tilby pengespill i Norge må ha tillatelse til dette, med mindre det er gjort unntak i loven. Bak kravet om tillatelse ligger målet om å sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Det har vært et premiss i pengespillovgivningen i lang tid at myndighetene skal ha kontroll over markedet og at pengespill som tilbys til norske spillere skal være ansvarlige, og hindre at spilleaktiviteten får uheldige sosiale konsekvenser eller bidrar til kriminell virksomhet.

Pengespilloven § 2 har et krav om hjemmel i lov for å kunne formidle pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser, og tallspill. Pengespilloven § 3 gir hjemmel til et statlig aksjeselskap til å være spillerselskap. Dette selskapet er Norsk Tipping.

Totalisatorloven § 1 krever bevilling fra Kongen for å kunne tilby veddemål ved totalisator. Totalisatorforskriften § 1 tredje ledd første punktum presiserer at totalisatorspill uten konsesjon er forbudt. Det er kun Norsk Rikstoto som har konsesjon fra Kongen til å tilby slike spill.

Lotteriloven § 6 har et forbud mot å avholde lotteri uten tillatelse gitt av Lotteritilsynet. Slik tillatelse kan bare gis til organisasjoner eller foreninger til inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål. Lotteriloven gjør likevel unntak fra kravet om tillatelse for enkelte mindre lotterityper, som basar, møtelotteri, poker i private hjem og varegevinstautomater. Videre er det kun krav om en melding til Lotteritilsynet for lotterier med omsetning under kr. 200 000 årlig (meldingslotterier).

Forbudet mot å tilby og formidle pengespill, lotterier og totalisatorspill uten tillatelse etter de respektive lovene er rettet mot tilbyderne. Det er ikke et forbud i norsk lov mot å delta i pengespill som ikke har tillatelse.

Dagens krav om tillatelse etter norsk lov for å kunne tilby eller formidle pengespill, lotterier og totalisatorspill er uten geografisk avgrensning og gjelder også for pengespill som er rettet mot det norske markedet fra utlandet via internett. Dette innebærer at utenlandske nettspillerselskap ikke har lov til å rette sine tilbud mot det norske markedet, siden de ikke har en tillatelse etter det norske pengespillregelverket. Dette gjelder uavhengig av om disse selskapene har en tillatelse i sine hjemland. Med en enerettsmodell som reguleringsmodell for det norske pengespillmarkedet, er det heller ikke mulig for utenlandske pengespillselskap å søke om tillatelse til å tilby sine pengespill i Norge.

Hvorvidt et pengespilltilbud kan sies å være rettet mot det norske markedet vil bero på en helhetsvurdering i det enkelte tilfellet. Lotteritilsynet, Lotterinemnda, Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet har i tolkningen av lovbestemmelsene nevnt over lagt til grunn at en rekke momenter kan legges vekt på i vurderingen av om et pengespill, lotteri eller totalisatorspill vil være rettet mot Norge. Slike momenter er blant annet om spillet har norsk språk, om betaling kan skje i norsk valuta, hvilken tilknytning selskapet har til Norge, om spillene har markedsføring rettet mot nordmenn, om det tilbys odds på norske spillobjekter m.m. Myndighetene gjør alltid en helhetsvurdering av det aktuelle pengespilltilbudet før det eventuelt konkluderes med at tilbudet er i strid med norsk pengespilllovgivning.

7.2. Departementets vurderinger

7.2.1. Krav om tillatelse

I lys av det totale omfanget av pengespill i Norge, er det relativt få tilfeller av fysiske pengespill som tilbys uten tillatelse i Norge. De siste årene er det ulovlig poker som har hatt mest fokus, og Lotteritilsynet har bistått politiet i reaksjoner mot enkelte ulovlige pokerklubber. I kjølvannet av innføringen av Norsk Tipping enerett til å tilby spilleautomater

ble det avdekket enkelte tilfeller av ulovlige spilleautomater, men slike forekommer minimalt i dag. Departementet mener at dette viser at dagens regelverk respekteres og fungerer godt på den fysiske delen av det norske markedet. Departementet vurderer på denne bakgrunn at det ikke er behov for å gjøre større endringer i dagens regelverk og praksis når det gjelder kravet om at pengespill skal ha tillatelse.

Departementet foreslår å videreføre utgangspunktet i dagens regelverk om at pengespill som ikke har tillatelse er forbudt. For å kunne tilby et pengespill lovlig til det norske markedet, er det dermed et krav om at pengespillaktøren har en tillatelse etter pengespillloven. Forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse gjelder uavhengig av om pengespillene tilbys fysisk eller over internett.

Når det gjelder pengespill som tilbys over internett, finnes det et tilbud av et større omfang som rettes mot det norske markedet uten å ha tillatelse etter norsk lov. Departementet vurderer i kapittel 7.2.3. nedenfor hvilke pengespill som må anses for å være rettet mot det norske markedet. Vi viser også til kapitlene 8 og 20 i høringsnotatet som beskriver konkrete tiltak for å begrense muligheten til å rette pengespill mot det norske markedet uten tillatelse etter pengespillloven (betalingsformidlingsforbud og pålegg om varslingsmelding på internett).

Det er bred politisk enighet om at enerettsmodellen skal videreføres i Norge. Dette innebærer at utgangspunktet for ny pengespilllov er at det i hovedsak vil være enerettsaktørene som får tillatelse til å tilby pengespill rettet mot det norske markedet. I tillegg kan ikke-fortjenestebaserte organisasjoner få tillatelse til å tilby pengespill i begrenset omfang.

Pengespill med årlig omsetning under kr. 200 000 som er til inntekt for ikke-fortjenestebaserte formål foreslås unntatt fra kravet om tillatelse, jf. lovforslaget § 23, se kapittel 17.2.4 nedenfor. Forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse etter pengespillloven er ikke ment å ramme disse pengespillene, så lenge de tilbys i tråd med bestemmelsene i lovforslaget kapittel 6 om pengespill som kan tilbys av andre enn enerettsaktørene.

Ansvarssubjektet for forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse vil være den som tilbyr pengespillene. Dette kan være privatpersoner, selskap, organisasjoner eller andre sammenslutninger. Departementet foreslår at det fortsatt vil være straffbart å tilby pengespill uten tillatelse, se nedenfor kapittel 19.7. Departementet foreslår også at Lotteritilsynet får hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr overfor den som tilbyr pengespill uten tillatelse som et alternativ til straffeforfølgning, se nedenfor kapittel 19.6.

Departementet foreslår ikke å innføre et forbud mot å delta i pengespill som ikke har tillatelse. Departementet vurderer at å innføre et forbud mot deltagelse i pengespill, eventuelt med mulighet for straffesanksjoner ved brudd på bestemmelsene, vil være uhensiktsmessig når målet er å stanse den ulovlige pengespillvirksomheten. For det første mener departementet at det ikke vil være formålstjenlig å kriminalisere personer som kan ha spilleproblemer. For det andre vil pengespill rettet mot det norske markedet ofte tilbys over internett, og det vil ikke alltid være enkelt for spilleren å vite om et pengespilltilbud har tillatelse eller ikke etter norsk pengespilllovgivning. Departementets forslag i kapittel 20 nedenfor om å innføre en mulighet til å pålegge en varslingsmelding på internett, såkalt

DNS-varsling, vil kunne bidra til å bevisstgjøre spilleren om at et tilbud ikke har tillatelse etter norsk pengespilllovgivning. Det vil likevel kunne være utfordrende for en spiller som møtes av et pengespilltilbud på norsk, med bruk av norske kroner og med henvisning til norsk hjelpelinje, å forstå at dette er et tilbud som ikke har tillatelse i Norge. Departementet vurderer at det er mer hensiktsmessig at lovens forbud mot pengespill uten tillatelse rammer den profesjonelle parten, altså pengespilltilbyderen. Dette vil best bidra til å oppnå lovens formål om å sikre at pengespill skjer på en ansvarlig måte og å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill.

7.2.2. Hva er å "tilby" pengespill?

I dagens regelverk brukes begrepene tilby (totalisatorloven), formidle (pengespilloven) og avholde (lotteriloven) for å beskrive den aktiviteten som krever tillatelse etter norsk lov. For å unngå uklarheter i ny pengespilllov, bør samme begrep brukes for all pengespillaktivitet som loven ikke tillater.

Departementet foreslår i § 4 at begrepet "tilby" brukes for å beskrive den aktiviteten som krever tillatelse etter loven. Departementet foreslår samtidig at det skal være forbudt å medvirke til å tilby slike pengespill.

Det må legges til grunn en vid tolkning av hvem som kan sies å tilby eller medvirke til å tilby pengespill. Forbudet vil ramme enhver som bidrar til å gjøre et pengespilltilbud tilgjengelig og vil gjelde alle typer pengespill som ikke har tillatelse etter pengespilloven, både fysiske pengespill og pengespill over internett. Det er ikke nødvendig at den som tilbyr eller medvirker til å tilby pengespill gjør dette mot vederlag eller annen kompensasjon.

Den som tilbyr pengespill, vil ofte være den som eier eller står bak pengespillvirksomheten. Dette vil typisk dreie seg om å gjøre tilgjengelig en nettside med et spilltilbud som ikke har tillatelse. Dette kan også gjelde noen som har inngått en avtale om å videreformidle slike pengespilltilbud, for eksempel gjennom en kommisjonærrolle. Den som har en mer indirekte rolle i pengespilltilbudet, for eksempel ved å videresende spillere fra andre nettsider til slike spilltilbud, vil i utgangspunktet anses for å medvirke til å tilby pengespill. Eksempel på dette kan være såkalte affiliatesavtaler, hvor utenlandske pengespilltilbydere inngår avtaler med samarbeidspartnere for å øke trafikk til deres nettsider. Samarbeidspartnerne lenker ofte til pengespillselskapets sider fra sin nettside og får betaling basert på trafikk fra affiliatessiden til spillerselskapet. I realiteten er det ikke avgjørende å skille mellom den som tilbyr og den som medvirker til å tilby ulovlige pengespill, da begge handlinger foreslås å være forbudt i lovforslaget.

Departementet viser for øvrig til lovforslaget § 7 som sier at det er forbudt å markedsføre, eller medvirke til å markedsføre, pengespill som ikke har tillatelse. Når en aktør handler i strid med pengespillregelverket, vil det i mange tilfeller innebære både ulovlig tilbud og ulovlig markedsføring av pengespill. Affiliatesavtalene nevnt ovenfor vil ofte være et eksempel på dette, da de både lenker til ulovlige pengespilltilbud og samtidig reklamerer for disse tilbudene. Grensen mellom hva som er å tilby og hva som er å markedsføre et pengespill vil kunne være flytende, og departementet ser ikke at det er avgjørende å etablere et klart skille mellom disse begrepene.

Heller ikke under dagens regelverk har det vært gjort et klart rettslig skille mellom formidling og markedsføring av pengespill. Departementet mener at det er noe uklart om formidlingsbegrepet i dagens pengespillov har en selvstendig verdi, utover at pengespilloven presiserer at betalingsformidling av innsats og gevinst regnes som formidling av pengespill. I Lotteritilsynets praksis har forbudet mot formidling av pengespill uten hjemmel i lov ofte vært anvendt sammen med forbudet mot å markedsføre slike pengespill, uten at det har vært presisert hvilke handlinger hvert av forbudene har rammet. Det eksisterende markedsførings- og formidlingsforbudet rammer vidt, og omfatter all aktivitet som blir iverksatt for å fremme omsetningen av utenlandske pengespill i Norge.

I Ot.prp. nr. 44 (2002-2003) Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen s. 45 ble markedsførings- og formidlingsforbudet behandlet samlet og ble beskrevet på denne måten:

"Markedsføring eller formidling av utenlandske pengespill via internett i Norge er forbudt etter lotteriloven og pengespilloven. Forbudet mot markedsføring og formidling vil i utgangspunktet ramme aktivitet som iverksettes for å fremme omsetningen til utenlandske lotteri og pengespill. Markedsføring som tilsiktes å ha direkte virkning i Norge vil rammes av forbudet."

I pengespillmeldingen ble markedsførings- og formidlingsforbudet også behandlet samlet. De aktivitetene som er omfattet av forbudet ble beskrevet som følger:

"Ein må vurdere konkret i kvart enkelt tilfelle om ein aktivitet er å rekne som marknadsføring og formidling av pengespel eller ikkje. I vurderinga blir det lagt vekt på kven som er avsendaren av informasjonen, kven som tek initiativ til å gi informasjonen, innhaldet i og utforminga av informasjonen og korleis informasjonen er presentert og formidla. I tillegg vil det vere relevant å sjå på korleis publikum oppfattar aktiviteten. Dersom publikum oppfattar aktiviteten som ein invitasjon til å spele, vil aktiviteten som hovudregel bli vurdert som marknadsføring og formidling av pengespel."

Departementet legger til grunn at det eksisterende forbudet mot formidling i dagens pengespillregelverk rammer all aktivitet for å distribuere pengespill som ikke har norsk tillatelse. Dette omfatter bruk av kommisjonærer, agenter, distributører og andre mellommenn som bringer pengespillet ut til spillerne. Departementet tar ikke sikte på å snevre inn dagens rettstilstand og legger til grunn at det som i dag faller inn under lotterilovens "avholde" og lotteriloven og pengespillovens "formidle" vil falle inn under å tilby eller å medvirke til å tilby i forslaget til ny pengespillov § 4.

7.2.3. Særlig om begrepet "rettet mot det norske markedet"

Det er i dag en rekke aktører som tilbyr pengespill over internett som er tilgjengelige for spillere i Norge. Mange av disse pengespillene er rettet mot det norske markedet, i den forstand at nettsidene er skreddersydd for norske forbrukere. Departementet vurderer at slike pengespilltilbud er forbudt etter dagens pengespillovgivning i Norge og foreslår å tydeliggjøre forbudet i ny pengespillov ved å presisere at pengespill som er rettet mot det norske markedet må ha tillatelse etter pengespilloven.

Departementet vurderer videre at når det først er adgang til å ha en enerettsmodell, ligger det i kjernen av en slik reguleringsmodell at for å beskytte modellen, må man forby aktører som ønsker å konkurrere med enerettsaktørene på det norske markedet. Tanken bak enerettsmodellen er nettopp å forhindre konkurranse på det norske pengespillmarkedet, ut fra en vurdering om at slik konkurranse ikke vil bidra til å oppfylle målene i pengespillpolitikken. Dersom det innenfor en enerettsmodell ikke er etablert et forbud mot å tilby pengespill som ikke har tillatelse, vil reguleringen være uten sammenheng og systematikk.

EØS-retten tillater at nasjonale myndigheter kan forby utenlandske selskapers pengespilltilbud over internett. EU-domstolen har lagt til grunn at det er ingen plikt til gjensidig godkjenning av lisenser innenfor EØS-området.²⁰ Dette innebærer at selv om en pengespilltilbyder er etablert med servere og har fått lisens i et EØS-land til å tilby pengespill over internett, gir dette ingen automatisk rett til å tilby pengespill over internett rett mot andre land. EØS-retten legger til grunn at hvert land må kunne gjøre sine egne vurderinger av hva som gir sine borgere tilstrekkelig beskyttelse og regulere deretter.

EØS-retten legger også til grunn at det faktum at det er utfordringer med grensekryssende virksomhet på internett, forhindrer ikke statene fra å kunne anvende sin nasjonale lovgivning på virksomhet som tilbys over internett og som faller inn under statens jurisdiksjon.²¹ Slike utfordringer er ikke særskilte for pengespillsektoren. Et ulovlig tilbud av pengespill over internett kan være vanskeligere å kontrollere og sanksjonere enn et fysisk tilbud, men det fratar likevel ikke et EØS-land retten til å regulere spill på internett etter sin modell.

Departementet mener at rettspraksis fra EU-domstolen samlet sett må forstås slik at det er tillatt etter EØS-retten å forby et pengespilltilbud over internett som er rettet mot et nasjonalt marked hvor tilbyderen ikke har tillatelse til å tilby sine spill. Rettspraksis har imidlertid ikke avklart når et tilbud kan sies å være rettet mot et nasjonalt marked.

Departementet mener at et pengespill må anses for å være rettet mot det norske markedet når det er tilrettelagt for spillere i Norge. I slike tilfeller har det ingen betydning om pengespillvirksomheten drives av en pengespillaktør basert i utlandet eller via en utenlandsk server. Departementet tolker rettspraksis fra EU-domstolen slik, at det at en tilbyder er etablert med servere i et annet land ikke i seg selv ekskluderer at nasjonal lovgivning kan gjøres gjeldende overfor denne tilbyderen.

At et pengespilltilbud er rettet mot og tilrettelagt for spillere i Norge kan komme til uttrykk på forskjellige måter. Departementet mener at det må gjøres en helhetsvurdering av det enkelte pengespilltilbudet. I vurderingen kan blant annet følgende momenter inngå:

- om spillsiden tilbyr norsk som språk
- om spillsiden tilbyr bruk av norsk valuta
- om selskapet bak aktiviteten er norsk eller har tilknytning til Norge, f.eks. med norsk adresse

²⁰ Se for eksempel EU-domstolens saker C-48/07 Liga Portuguesa, avsnitt 69 og C-347/09 Dickinger og Öhmer, avsnitt 96.

²¹ Se for eksempel EU-domstolens sak C-316/07 Stoss, avsnitt 84-85.

- om spillsiden markedsfører seg i norske kanaler
- om spillsiden bruker norske personer i markedsføringen
- om overskudd fra spillaktiviteten øremerkes norske organisasjoner
- om spillsiden viser til norske hjelpetilbud som Anonyme Gamblere Norge, Blå Kors Norge eller Hjelpelinjen
- om spillselskapet aktivt forsøker å omgå betalingsformidlingsforbudet

Listen over momenter som kan inngå i en helhetsvurdering av om et pengespilltilbud er rettet mot det norske markedet er ikke uttømmende. Den vil være dynamisk, og vil kunne variere over tid i takt med hvordan eventuelle ulovlige pengespilltilbud er innrettet. Det vil kunne legges vekt på også andre relevante momenter i vurderingen. Departementet legger ikke til grunn at alle momentene må være oppfylt for at et tilbud skal anses for å være rettet mot det norske markedet. Det må gjøres en konkret vurdering i hver enkelt sak og hvilke momenter som blir tillagt avgjørende vekt på vil kunne variere fra sak til sak.

8. Formidling av betalingstransaksjoner

8.1. Gjeldende rett

Alle de tre lovene på pengespillfeltet har en bestemmelse som sier at betalingsformidling av innsats og gevinst i henholdsvis lotterier, pengespill og totalisatorspill som ikke har tillatelse etter de respektive lovene er forbudt, jf. lotteriloven § 11 annet punktum, pengespilloven § 2 første ledd tredje punktum og totalisatorloven § 3 første ledd annet punktum. Det framgår videre av lotteriloven og pengespilloven at betalingsformidling i forbindelse med lotterier og pengespill som ikke har tillatelse skal regnes som formidling av slike spill. Forbudet mot betalingsformidling knyttes dermed opp mot det generelle forbudet i disse lovene mot å formidle lotterier og pengespill som ikke har tillatelse. Nærmere bestemmelser om betalingsformidlingsforbudet er gitt i forskrift 19. februar 2010 nr. 184 om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse.

Forbudet mot å overføre penger til utenlandske pengespillselskaper ble innført 1. juni 2010. Målet var å begrense tilgangen til pengespill som rettes ulovlig mot det norske markedet. Forbudet retter seg mot banker og finansinstitusjoner som yter betalingstjenester i Norge. Etter forskriften er det forbudt for disse virksomhetene å formidle betaling av innsats og gevinst i pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Lotteritilsynet kan også gi pålegg til banker og finansinstitusjoner om å avvise betalingstransaksjoner til og fra pengespillselskap uten tillatelse i Norge.

8.2. Departementets vurderinger

Departementet vurderer at betalingsformidlingsforbudet er en sentral del av enerettsmodellen og at fornuftet verner om modellen ved å forby norske banker og finansinstitusjoner å gjennomføre betalingstransaksjoner knyttet til pengespill som ikke har tillatelse etter loven.

Siden forbudet ble innført i 2010, har det blitt stadig viktigere i arbeidet med å stanse pengespillaktører som tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet uten norsk tillatelse. Departementet erfarer at de utenlandske pengespillaktørene søker å omgå forbudet ved å

finne nye måter å overføre penger til og fra sine pengespill. Særlig har bruken av mellomledd som betalingsformidlere blitt mer vanlig.

Departementet viser til at Lotteritilsynet har jobbet aktivt for å informere banker og finansinstitusjoner om ulovlige betalingsformidlere. Dette har resultert i at mellomledd som har drevet med betalingsformidling knyttet til ulovlige pengespill har gått ut av det norske markedet. Forbudet er således et av flere tiltak som til sammen bidrar til å beskytte enerettsmodellen.

Departementet foreslår å videreføre dagens betalingsformidlingsforbud i en egen bestemmelse, jf. lovforslaget § 5. I dag er betalingsformidlingsforbudet en integrert del av forbudet mot å formidle lotterier og pengespill uten tillatelse. Forslag til ny pengespillov viderefører ikke begrepet "formidle" som beskrivelse på den aktiviteten som ikke tillates. Departementet foreslår i lovforslaget § 4 at begrepet "tilby" skal brukes for å beskrive den aktiviteten som krever tillatelse etter loven, jf. kapittel 7.2.2. over. Departementet vurderer derfor at det er mer naturlig at betalingsformidlingsforbudet videreføres som et selvstendig forbud i ny pengespillov.

Ordlyden i lovforslaget § 5 er noe endret sammenlignet med dagens lover, for å reflektere både forslaget til ny pengespilldefinisjon i lovforslaget § 2 og endringer som nylig er gjort i forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse. Departementet legger ikke opp til en endring av tolkningen av betalingsformidlingsforbudet, og legger til grunn at praksis knyttet til dagens forbud i de tre lovene vil være relevant for tolkningen av lovforslaget § 5.

Departementet viser for øvrig til vurderingene som ble gjort i Ot.prp. nr. 80 (2007-2008) om innføring av lovbestemmelsen om betalingsformidlingsforbudet.

Departementet foreslår også å videreføre en forskriftshjemmel for å gi nærmere bestemmelser om betalingsformidlingsforbudet.

9. Hvilke pengespill aktørene kan tilby

9.1. Gjeldende rett

Lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven regulerer hvilke pengespill ulike aktører kan tilby. Pengespilloven regulerer lotterier og pengespill som Norsk Tipping har enerett til å tilby, og totalisatorloven regulerer totalisatorspillene som Norsk Rikstoto har enerett til å tilby. Lotteriloven regulerer lotterier som andre aktører enn enerettsaktørene kan tilby.

Pengespilloven § 1, jf. § 3 første ledd, gir Norsk Tipping enerett til å tilby pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser som ikke er regulert i andre lover, tallspillet Lotto, lotterispill ved bruk av utbetalingsautomater og andre pengespill som Kongen bestemmer at loven skal gjelde for. Norsk Tipping har blant annet fått tillatelse til å tilby andre tallspill enn Lotto, pengespill på internett (såkalt Instaspill) og spillet Nabolaget.

Totalisatorloven § 1 krever konsesjon for å tilby veddemål ved totalisator.

Totalisatorforskriften presiserer at den virksomheten som får konsesjon skal ha til formål bl.a. å støtte hesteavlen. Konsesjon er i dag gitt til Norsk Rikstoto.

Lotteriloven § 5 sier at lotteri kan bare holdes til inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål. Loven § 5 annet ledd gjør unntak for møtelotterier, basar og pokerspill i private hjem mellom personer i nær omgangskrets, hvor det ikke er krav om at inntektene går til slike formål.

Den gjeldende reguleringen legger til rette for at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal ha enerett til å tilby de lotteriene og pengespillene som har høyest omsetning, høyest gevinstutbetaling og høyest risiko for problematisk spilleatferd. I tillegg tillates det innenfor en enerettsmodell også et privat lotterimarked av begrenset omfang.²²

9.2. Departementets vurderinger

Under dagens regelverk avgrenses hvilke pengespill aktørene kan tilby av den loven som regulerer aktørens virksomhet. Som beskrevet ovenfor, er enkelte pengespillkategorier reservert for enerettsaktørene. Dagens regelverk gir likevel ikke en uttømmende oppramsing av hvilke pengespillkategorier som kan tilbys av henholdsvis enerettsaktørene og aktørene på det private lotterimarkedet. Enkelte pengespilltyper tilbys både av Norsk Tipping og aktører på det private lotterimarkedet, for eksempel skrapelodd.

En ny felles pengespilllov skal gjelde for alle aktører som tilbyr pengespill på det norske markedet, og regelverket vil dermed ikke ha en avgrensning av markedet knyttet til forskjellige lovverk. For å sikre at det ikke etableres uønsket konkurranse mellom aktørene som kan tilby pengespill, vurderer departementet at det er behov for å trekke opp noen prinsipper i loven for hva enerettsaktørene og øvrige aktører henholdsvis skal kunne tilby.

Departementet mener at det ikke vil være hensiktsmessig å angi i loven en uttømmende liste over de pengespillkategorier som hver av aktørene skal kunne tilby i fremtiden. Utviklingen på pengespillmarkedet har ført til at pengespillkategorier overlapper hverandre og nye typer pengespill kan være vanskelige å kategorisere i tradisjonelle kategorier som tallspill og bingospill. En avgrensning av markedet for enerettsaktørene og markedet for de private aktørene bør derfor knyttes til noe annet enn pengespillkategorier.

Meld. St. 12 (2016-2017) legger til grunn at enerettsmodellen skal videreføres og at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto fortsatt skal ha enerett til å tilby de lotteriene og pengespillene som har høyest omsetning og gevinstutbetaling og høyest risiko for problematisk spilleatferd. Departementet foreslår å regulere denne eneretten, se lovforslaget § 6.

Videre vil departementet peke på at enerettsaktørene skal være bærebjelken i den norske pengespillpolitikken. Hovedoppgaven til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er å lede spillaktivitet og spillelyst bort fra uregulerte tilbud og til sine egne pengespill. Dette omtales ofte som kanalisering. Kanalisering foregår primært ved at spillere som spiller hos uregulerte

²² Se EFTA-domstolens sak E-03/06 Ladbrokes

spillere velger å flytte aktiviteten sin til enerettsaktørene, eller at nye spillere som har lyst til å spille pengespill velger å spille hos enerettsaktørene. Ved en vellykket kanalisering, vil spillere velge regulerte tilbud framfor uregulerte, noe som vil innebære at det er færre spillere igjen å lede bort fra uregulerte og til regulerte tilbud. Departementet mener derfor at en del av kanaliseringoppdraget også vil innebære å holde på spillerne når de er kanalisert.

For å lykkes med kanalisering, er det en forutsetning at enerettsaktørene har mulighet til å utvikle sine respektive porteføljer over tid for å kunne møte konkurransen fra uregulerte aktører i markedet. EU-domstolen har slått fast at en enerettsaktør må kunne ha en kontrollert utvidelse av sin spillportefølje for å kunne tilby et ansvarlig, men attraktivt tilbud som kan kanalisere spillere til sine tilbud.²³ Departementet legger derfor til grunn at begge enerettsaktørene må ha rom i regelverket til å utvikle nye spill og spilltyper for å være attraktive nok til å kunne kanalisere spillere til sine tilbud. Spillutviklingen må imidlertid ikke gå lenger enn det som er nødvendig, slik at nye spill "med rimelighet kan antas å tjene sitt formål"²⁴.

Bestemmelsen som foreslås, må forstås slik at den primært er ment å begrense spilltilbudet til andre aktører enn enerettsaktørene. Lovforslaget § 6 presiserer at andre aktører kan tilby pengespill i begrenset omfang, noe som er i tråd med det EFTA-domstolen har akseptert. De nærmere reglene for disse aktørenes pengespill foreslås i lovens kapittel 6 som omtales nedenfor i kapittel 17.

Departementet vurderer at hensynet til å forebygge spilleproblemer og hensynet til å forebygge økonomiske misligheter tilsier at pengespill som har høy omsetning, høye premier eller høyest risiko for spilleproblemer er av en slik karakter at de bør tilbys av enerettsaktørene som er under sterk statlig kontroll. Dette gjør det enklere for myndighetene å raskt kunne gripe inn dersom pengespillene har til uheldige konsekvenser. Bestemmelsen presiserer derfor at Norsk Tipping og aktøren som har tillatelse til å tilby pengespill på hest (Norsk Rikstoto) skal ha enerett til å tilby denne typen spill.

Som en konsekvens, er det en forutsetning at andre aktørers pengespilltilbud ikke skal ha høy omsetning, høye premier eller høyest risiko for å skape spilleproblemer. Departementet ser imidlertid at det i dag også finnes pengespill som har høyere risiko for spilleproblemer, som tilbys av andre enn enerettsaktørene. Dette gjelder for eksempel databingo i lokale, hvor 71,6 % av spillerne er kategorisert som moderate risikospillere eller problemspillere.²⁵ Departementet vil vurdere om det er behov for å fastsette ytterligere ansvarlighetskrav for slike spill, slik at risikoen reduseres.

Lovforslaget § 6 begrenser i utgangspunktet ikke enerettsaktørene Norsk Tipping og Norsk Rikstotos mulighet til å tilby pengespill som ikke har høy omsetning, høye premier eller høyest risiko for å skape spilleproblemer. Det er likevel ikke ønskelig å skape direkte konkurranse mellom enerettsaktørene og andre aktører på pengespillmarkedet. I "enerett" ligger det at kun én aktør skal ha rett til å tilby sine pengespill på markedet. Dette er gjort ut

²³ EU-domstolens sak C-338/04 *Placanica*, avsnitt 55.

²⁴ EFTA-domstolens sak E-3/06 *Ladbroke's*, avsnitt 54.

²⁵ *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019*, Universitetet i Bergen (2020), s. 60

fra en vurdering om at et konkurransemarked ikke på samme måte som en enerettsmodell er egnet til å oppnå de nasjonale pengespillpolitiske målene. Myndighetene må ta hensyn til dette i reguleringen av pengespillfeltet og praktiseringen av reglene slik at det ikke oppstår uønskede konkurranseflater som kan utfordre modellen som sådan. I tildelingen av tillatelser til enerettsaktørene må det i framtiden dermed vurderes hvordan disse aktørenes pengespill skiller seg fra andre aktørers pengespill. Dette må være en del av vurderingen når Kongen skal fastsette spillkategoriene som enerettsaktørene kan tilby, se omtale av § 17 i kapittel 16.1 i høringsnotatet.

10. Markedsføring

10.1. Gjeldende rett

10.1.1. Innledning

Markedsføring av pengespill er i likhet med all annen markedsføring underlagt reglene i markedsføringsloven. Reglene innebærer blant annet at det ikke kan tas i bruk støtende virkemidler, at påstander må kunne dokumenteres, at det må vises særlig forsiktighet med hensyn til markedsføring rettet mot barn og at det ikke er tillatt å drive markedsføring som på nærmere vilkår regnes som villedende eller aggressiv.

Videre følger det av markedsføringsloven §§ 12 og 13 at det er forbudt å rette telefonmarkedsføring eller markedsføring ved adressert post mot forbrukere som har reservert seg mot slik markedsføring i Reservasjonsregisteret. Dette gjelder imidlertid ikke dersom det foreligger et eksisterende kunde- eller giverforhold og der den næringsdrivende har mottatt forbrukerens kontaktopplysninger i forbindelse med salg eller innsamling, jf. markedsføringsloven §§ 12 fjerde ledd og 13 fjerde ledd.

Det er videre forbudt å rette markedsføringshenvendelser til fysiske personer ved elektroniske kommunikasjonsmetoder som for eksempel e-post og SMS, med mindre mottakeren har forhåndssamtykket til dette, jf. markedsføringsloven § 15 første ledd. Krav om forhåndssamtykke gjelder ikke markedsføring ved elektronisk post (omfatter både e-post og SMS) i eksisterende kundeforhold der den næringsdrivende avtaleparten har mottatt kundens elektroniske adresse i forbindelse med salg. Kunden skal imidlertid i disse tilfellene enkelt og gebyrfritt gis anledning til å reservere seg mot slike henvendelser.

Vesentlig overtredelse av forbudet mot å rette markedsføringen direkte mot forbrukere som ikke har samtykket eller som har reservert seg mot dette, jf. markedsføringsloven §§ 12, 13 og 15, kan straffes med bøter, fengsel inntil 6 måneder eller begge deler. Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig, skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang, virkninger og graden av skyld. Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt straff eller overtredelsesgebyr for overtredelse av markedsføringsloven eller forskrift i medhold av loven, kan en overtredelse straffes selv om overtredelsen ikke er vesentlig, jf. markedsføringsloven § 48 tredje ledd.

I tillegg til reglene i markedsføringsloven finnes det særskilte regler for markedsføring av pengespill i pengespillovgivningen og retningslinjer fastsatt av departementet. Dette beskrives nærmere nedenfor.

10.1.2. Markedsføring av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos pengespill

Markedsføring av de statlig kontrollerte pengespillene reguleres også av særskilte "Retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto". Retningslinjene er fastsatt av Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. De regulerer blant annet aldersgrenser for hvem reklamen kan rettes mot, hvem som kan delta i reklamen og hvordan vintersjansene kan presenteres. Retningslinjene presiserer at markedsføring ikke må rettes mot personer under 18 år og at personer under 18 år ikke kan brukes i markedsføringen. Videre presiserer retningslinjene hvordan enerettsaktørene kan presentere vintersjanser og at direktoreklame ikke kan rettes mot fysiske personer uten forhåndssamtykke. Markedsføringshenvendelser skal heller ikke rettes mot personer som er ekskludert fra spill.

Et viktig prinsipp for markedsføringen er nødvendighetsavgrensningen. Avgrensningen er skjønnsbasert, og går ut på at markedsføring av Norsk Tippings og Norsk Rikstotos pengespill ikke må finne sted i større grad enn det som er nødvendig for å kanalisere folks spillelyst inn mot forsvarlige spilltilbud underlagt offentlig kontroll.

Markedsføring av statlige pengespill er, i tillegg til nasjonale regler og retningslinjer, også underlagt EØS-rettslige begrensninger. Begrensningene, som følger av EU-domstolens rettspraksis, innebærer at innehaveren av et offentlig monopol ikke kan drive markedsføring som går utover det som er nødvendig for å kanalisere forbrukerne mot lovlig spillvirksomhet. Dette tilsvarer nødvendighetsavgrensningen som er inntatt i departementets retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

Det framgår ikke klart av EU-domstolens rettspraksis hvilke grenser som gjelder for hvor langt markedsføringen kan gå for å kanalisere forbrukerne mot det lovlige tilbudet. På den ene siden har EU-domstolen uttalt at markedsføringen av statlige pengespill ikke må inneholde "enticing advertising messages depicting major winnings in glowing colours".²⁶ Dette kan gi inntrykk av at de statlige enerettsaktørene nærmest ikke kan ta i bruk noen av de samme virkemidlene som benyttes i markedsføringen av det uregulerte tilbudet. På den andre siden sier den danske språkversjonen bare at markedsføringen ikke må "øge tiltrækningskraften ved spill ved hjælp af lokkende reklamer, som foregøgler store gevinster". Uttrykket "foregøgle" er definert i dansk ordbok som å "fremstille noget så modtageren får en falsk eller fordrejet forestilling om det". Her synes altså det avgjørende å være at markedsføringen ikke skal være villedende.

Det følger videre av EU-domstolens rettspraksis at staten må "ensure that marketing and advertising activities are sensible and balanced in content, and shall seek, in particular, to combat disproportionate participation in games of chance".²⁷ Det essensielle synes dermed å

²⁶ EU-domstolens sak C-316/07 (Stoß)

²⁷ EU-domstolens sak C-258/08 (Ladbrokes)

være at markedsføringen skal være tilstrekkelig balansert mellom attraktivitet og ansvarlighet.

EU-domstolen gir videre uttrykk for at statlige pengespill må kunne markedsføres i lys av konkurransen fra det uregulerte pengespilltilbudet. Det har i denne sammenheng blitt uttalt at enerettsaktørene kan tilby "a reliable, but at the same time attractive, alternative to non-regulated activities, which may as such necessitate the offer of an extensive range of games, advertising on a certain scale, and the use of new distribution techniques"²⁸.

EØS-begrensningen kan på denne bakgrunn sammenfattes kort som at markedsføring av statlige pengespill i en enerettsmodell i utgangspunktet er tillatt, såfremt den har et faktisk siktemål om å kanalisere spillelyst mot lovlig spillvirksomhet. Kanaliseringen må videre være basert på en rimelig balanse mellom attraktivitet og ansvarlighet, hensyntatt konkurransebildet.

10.1.3. Markedsføring av private lotterier

Private lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften §§ 6 og 7 er i motsetning til de statlig kontrollerte pengespillene underlagt en konkret grense for hvor mye arrangørene kan bruke på markedsføring. Grensen følger av lotteriforskriften § 7 a og er på 15 prosent av tillatt omsetning etter fradrag av gevinster. Denne bestemmelsen gir også en innholdsmessig begrensning for markedsføringen som i stor grad svarer til retningslinjene som gjelder for de statlig kontrollerte pengespillene. Det følger blant annet av lotteriforskriften § 7 a første ledd nr. 2 at markedsføringen ikke kan rettes mot personer under 18 år eller andre sårbare grupper og av første ledd nr. 6 at markedsføring ikke kan rettes direkte til bestemte personer uten forutgående samtykke.

10.1.4. Markedsføring av ulovlige pengespill

Markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge er forbudt. Dette framgår av lotteriloven § 11, pengespilloven § 2 første og tredje ledd og forskrift om totalisatorspill § 1 tredje ledd, andre punktum. Ved brudd på disse reglene kan Lotteritilsynet kreve at den ansvarlige stanser aktiviteten. Den ansvarlige kan også straffes. Regelverket skiller ikke mellom hovedansvarlig og medansvarlig, og det åpnes derfor for å reagere mot flere enn spillingselskapet. De fleste som har en direkte rolle i markedsføringen, og som markedsfører eller bidrar til markedsføringen, vil være omfattet av forbudet.

Forbudet mot markedsføring av pengespill som ikke er tillatt etter loven vil også ramme markedsføring som sendes fra utlandet, dersom denne markedsføringen tilsiktes å ha direkte virkning i Norge. Dette innebærer at også markedsføring av uregulerte pengespill på TV-kanaler som sender fra utlandet og som er rettet mot norske seere er omfattet av forbudet. Som nevnt i kapittel 7.2.3 over, benytter Lotteritilsynet en rekke indikatorer for å vurdere hvorvidt utenlandske pengespillselskap retter seg mot Norge. Det er de samme vurderingsmomentene som er relevante i vurderingen av hvorvidt markedsføringen er rettet mot et norsk publikum. Lotteritilsynet vurderer blant annet:

²⁸ EU-domstolens sak C-347/09 (Dickinger)

- om spillside tilbyr norsk som språk
- om spillside tilbyr bruk av norsk valuta
- om selskapet bak aktiviteten er norsk eller har tilknytning til Norge, f.eks. med norsk adresse
- om spillside markedsfører seg i norske kanaler
- om spillside bruker norske personer i markedsføringen
- om overskudd fra spillaktiviteten øremerkes norske organisasjoner
- om spillside viser til norske hjelpetilbud som Anonyme Gamblere Norge, Blå Kors Norge eller Hjelpelinjen
- om spillside aktivt forsøker å omgå betalingsformidlingsforbudet

Dersom Lotteritilsynet på bakgrunn av en helhetsvurdering av disse indikatorene finner at markedsføringen tilsiktes å ha direkte virkning i Norge, er den altså ikke tillatt etter loven.

Dette gjelder selv om Lotteritilsynet ikke vil ha mulighet til å håndheve forbudet, for eksempel fordi tilbyderer befinner seg i utlandet. Departementet viser imidlertid i denne sammenheng til Prop. 45 L (2019-2020) om endringer i kringkastingsloven for å kunne hindre eller vanskeliggjøre markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Endringene ble vedtatt av Stortinget i mai 2020, og vil tre i kraft 1. januar 2021.

Markedsføringsforbudet har også blitt tolket som å omfatte markedsføring av aktiviteter som ikke faller inn under pengespilldefinisjonen, slik som gratisspill eller merkevarebygging i form av generell profilering. Her er vurderingstemaet hvorvidt navnet det markedsføres for er kjent nok til at det assosieres med pengespill. Dersom svaret er ja, følger det av Lotteritilsynets praksis at den aktuelle markedsføringen rammes av forbudet.

10.2. Departementets vurderinger

Universitetet i Bergens befolkningsundersøkelse om spilleproblemer i Norge i 2019 viser at både rapportert eksponering av pengespillreklame og den opplevde påvirkningen fra slik reklame har økt siden 2015.²⁹ I tillegg viser undersøkelsen at den subjektive innvirkningen av slik reklame er sterkere for de med spilleproblemer enn for andre.³⁰ Funnene illustrerer etter departementets syn viktigheten av at markedsføring for pengespill er underlagt nærmere regulering.

Departementet foreslår å lovfeste utgangspunktet om at markedsføring av pengespill som har norsk tillatelse skal begrenses til det som er nødvendig for å informere om spilltilbudet og lede folks spillelyst inn mot ansvarlige spilltilbud. En slik bestemmelse vil etter departementets syn tydeliggjøre at kanaliseringssynet er det sentrale utgangspunktet for markedsføring av pengespill, og gi et klart signal til både statlige og private pengespilltilbydere om hvilke prinsipper som skal være styrende for deres markedsføring.

Videre foreslås det en tydeliggjøring av forbudet mot å markedsføre pengespill som ikke har tillatelse i Norge. I dag er dette forbudet ulikt formulert i pengespilloven, lotteriloven og forskrift om totalisatorspill. Mens de to sistnevnte regelverkene eksplisitt viser til

²⁹ *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019*, Universitetet i Bergen (2020), s. 67 flg.

³⁰ *Ibid*

"markedsføring", er det i pengespilloven vist til at det er forbudt å "formidle" pengespill uten tillatelse samt "å utlegge for offentligheten eller på annen måte spre bekjentgjørelser" om utenlandske pengespill. Departementet foreslår at begrepet "markedsføring" anvendes i den nye loven.

Markedsføringsbegrepet er ment å ramme vidt, slik at all aktivitet som iverksettes for å fremme omsetningen av pengespill, herunder reklame, sponing og produktplassering, omfattes. I henhold til dagens praksis bør også markedsføring av aktiviteter som ikke faller inn under pengespilldefinisjonen, men hvor navnet det markedsføres for er kjent nok til at det assosieres med pengespill, omfattes av forbudet. Dette innebærer at forbudet rammer gratisspill og generell merkevarebygging, dersom merkevaren er kjent nok for publikum til at den kan knyttes til pengespill.

Departementet foreslår at det i loven klargjøres at også de aktørene som har tillatelse til å tilby pengespill etter loven er underlagt visse begrensninger når det gjelder hvilke virkemidler som kan benyttes i markedsføringen. Begrensninger i virkemidler og omfang følger allerede av nødvendighetsavgrensningen som det nå foreslås å lovfeste i § 7 første ledd. I tillegg foreslår departementet at det presiseres i loven at enkelte markedsføringsmetoder er forbudt under enhver omstendighet.

Som det framgår over av kapittel 10.1.1 om gjeldende rett, oppstiller markedsføringsloven et forbud mot å rette direkte markedsføring mot forbrukere som ikke har samtykket eller som har reservert seg mot dette. Departementet ser imidlertid at det er behov for en egen bestemmelse om dette i pengespilloven, da det å markedsføre pengespill direkte overfor spillere som har reservert seg mot dette anses som spesielt alvorlig i lys av det skadepotensialet denne typen markedsføring kan ha overfor sårbare spillere.

Forskning viser at pengespillreklame har sterkere innvirkning på personer som har større problem med pengespill enn de med mindre problem.³¹ De med spilleproblemer rapporterer særlig stor forskjell i effekt av reklameeksponering, sammenliknet med dem uten spilleproblemer, på spørsmålet om reklame fikk dem til å spille med høyere risiko.³² Annen forskning indikerer at pengespillreklame bidrar til å forverre spilleproblemer og kan utløse tilbakefall for enkelte personer.³³ Direkte markedsføring er som regel spisset mot den enkelte forbrukers pengespillinteresser. Dette gjør at denne formen for markedsføring kan virke spesielt triggende på spillere som har et problematisk spillemønster.

Det foreslås derfor i lovforslaget § 7 annet ledd et forbud mot å rette markedsføring for pengespill direkte mot spillere som har reservert seg mot dette. Med direkte markedsføring menes å rette markedsføringshenvendelser til fysiske personer ved hjelp av kommunikasjonsmetoder som tillater individuell kommunikasjon, herunder via telefonoppringning, adressert post, e-post og SMS.

³¹ *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019*, Universitetet i Bergen (2020)

³² *Ibid*

³³ Binde: *Spelreklam och spelberoende – en intervjustudie* (2007)

Et forbud i pengespilloven mot direkte markedsføring vil også medføre at Lotteritilsynet vil ha mulighet til å reagere overfor pengespillaktøren med den spesifikke håndhevingskompetansen som foreslås i denne loven, for eksempel tilbakekall av tillatelse eller stans i utbetalinger.

Departementet foreslår i § 7 annet ledd også å lovfeste et forbud mot å rette markedsføring for pengespill mot mindreårige. Med mindreårige menes personer under 18 år. Departementet vurderer at dette forslaget er en naturlig følge av lovforslaget § 8 første ledd om at pengespill skal ha 18-årsgrense.

Forbudet mot å rette markedsføring for pengespill mot mindreårige innebærer for det første at markedsføringen ikke skal rettes direkte mot mindreårige, på samme måte som markedsføringen ikke skal rettes direkte mot personer som har reservert seg mot dette. Men forbudet innebærer også at markedsføringens innhold ikke skal tilpasses barn eller unge som målgruppe, for eksempel ved at det fokuseres på aktiviteter eller interesser som først og fremst er populære blant barn. Dette vil være forbudt, også der markedsføringen ikke er spesifikt rettet mot en fysisk mindreårig gjennom kommunikasjonsmetoder som tillater individuell kommunikasjon.

Til tross for at en slik markedsføringspraksis antakeligvis vil være ansett som urimelig handelspraksis overfor barn etter markedsføringsloven § 6, jf. § 20, finner departementet at det likevel er hensiktsmessig med en egen bestemmelse i pengespilloven som regulerer markedsføring rettet mot mindreårige. Det vises til at det i markedsføringsloven bare er knyttet sanksjoner til det å direkte oppfordre barn om å kjøpe annonserte ytelser eller overtale foreldrene eller andre voksne til å kjøpe de annonserte ytelsene for dem, jf. § 48 første ledd, jf. § 20 annet ledd. I lys av de skadevirkninger pengespilltjenester kan ha overfor barn, mener departementet at det er behov for å kunne knytte sanksjoner også til de tilfeller som det foreslås å forby i lovforslaget § 7 annet ledd.

I lovforslaget § 8 tredje ledd åpnes det for at departementet kan gjøre unntak fra 18-årsgrensen for nærmere bestemte pengespill. Departementet legger til grunn at forbudet mot markedsføring mot mindreårige gjelder uavhengig av eventuelle unntak fra aldersgrensen. Selv om mindreårige unntaksvis kan få anledning til å delta i enkelte pengespill med lav risiko, betyr ikke dette at mindreårige bør utsettes for direkte markedsføring for slike spill.

Dersom noen markedsfører pengespill i strid med lovforslaget § 7 annet ledd, følger det av lovforslaget at vedkommende kan ilegges overtredelsesgebyr etter § 37 eller straff etter § 38, jf. kapitlene 19.6 og 19.7 nedenfor.

Endelig foreslår departementet at det inntas en forskriftsbestemmelse hvor det kan gis nærmere regler om markedsføring av pengespill. En slik hjemmel kan blant annet benyttes til å fastsette nærmere regler for enerettsaktørenes markedsføring, som i dag ligger i Retningslinjer for markedsføring av statlig kontrollerte pengespill.

11. Tiltak for å sikre ansvarlige pengespill

11.1. Innledning

For mange er pengespill en ufarlig fritidsaktivitet. Men for noen kan pengespill utvikle seg til å bli et stort problem med alvorlige konsekvenser for personen selv og dennes pårørende. Omtrent 177 000 nordmenn regnes for å ha et problematisk forhold til pengespill ved at de enten er problemspillere eller moderate risikospillere. Det betyr at disse har eller står i fare for å utvikle spilleproblemer. Unge menn er særlig utsatt for å utvikle spilleproblemer. Videre viser data fra Universitetet i Bergens befolkningsundersøkelser i flere år at det er noen grupper i samfunnet som har større risiko for å utvikle problemer med pengespill. Dette gjelder blant annet personer med lav utdanning og lav inntekt, personer utenfor arbeidslivet og/eller personer med fødested i Afrika, Asia, eller Sør- og Mellom-Amerika.³⁴ Som sårbare regnes også spillere som har eller tidligere har hatt spilleproblemer.

Fordi pengespill kan ha alvorlige konsekvenser for den enkelte, er det viktig at spillene tilbys innenfor kontrollerte og ansvarlige rammer, for å minimere risikoen for utvikling av spilleproblemer. I dette kapitlet vil departementet skissere hvilke ansvarlighetskrav som fins i dagens regelverk, og drøfte hvilke krav som bør inngå i den nye loven.

11.2. Gjeldende rett

De ulike ansvarlighetstiltakene på pengespillfeltet er fastsatt i lov, forskrift, konsesjonsvilkår, spilleregler og diverse retningslinjer. Ansvar er fordelt mellom Kulturdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Lotteritilsynet og pengespilltilbyderne selv. Dagens ansvarlighetsrammeverk er dermed nokså fragmentert, både med hensyn til hvor de ulike reglene er forankret, og med hensyn til hvem som er ansvarlig for fastsettelsen av og kontrollen med regelverket.

Som eier av Norsk Tipping kan Kulturdepartementet sette krav til ansvarlighet for spillene som tilbys i regi av selskapet. Tilsvarende kan Landbruks- og matdepartementet stille krav til Norsk Rikstoto når det gis konsesjon. Departementene fastsetter også spilleregler for selskapenes spill. Dette innebærer at enerettsaktørene må søke sitt departement om endring i spilleregler, uavhengig av regelens karakter.

Ulike ansvarlighetskrav for Norsk Tipping er fastsatt i retningslinjer og i spilleregler fra Kulturdepartementet. Ansvarlighetskravene omfatter blant annet 18-årsgrense for alle spill og krav om registrert spill, med unntak av fysiske Flax-lodd. I tillegg er det regler om maksimale tapsgrenser, personlige beløpsgrenser og krav om at spilleren setter grenser for hvor mye tid han kan bruke på spillene. Andre ansvarlighetstiltak er krav om avbrudd i spillet etter at det har gått en viss tid, regler om pause og utestengning fra spill, krav om informasjon til spillerne og maksimal spillehastighet.

Norsk Tipping har også implementert egne ansvarlighetstiltak i form av en "Nei takk"-liste. Reglene innebærer at selskapet ikke kan tilby kommersielle eller økonomiske insentiver rettet mot enkeltspillere i form av registrerings- og reaktiveringsbonuser, VIP-nivå for utvalgte

³⁴ *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019*, Universitetet i Bergen (2020), s. 41

kundegrupper, insentiv basert på spilleaktivitet, automatisk spill (autoplay) eller direktemarkedsføring mot spillere som har ekskludert seg, eller som har gul/rød status i Playscan³⁵. Norsk Tipping pålegger også sine kommisjonærer egne ansvarlighetstiltak i kommisjonæravtalen, og gjennom sikkerhetsinstruksen for kommisjonærer og lokalinnehavere. Her følger det blant annet at det er forbudt å tilby spill på kreditt, noe som også framgår av Norsk Tippings spilleregler.

Også Norsk Rikstoto har 18-årsgrense for sine spill samt krav om registrert spill. Det er i dag gjort unntak for registrert spill på totalisatorbanene, men Norsk Rikstoto har varslet at fra 1. januar 2021 vil det være krav om registrering også for banespill. Videre gjelder det krav om at spilleren må sette personlige beløpsgrenser for hvor mye man kan tape og satse på spillene, og det finnes regler om pause og utestengning fra spill. I konsesjonen ligger det også et krav om at Norsk Rikstoto skal etablere en totalgrense for spill og/eller tap innen 1. januar 2019. Denne grensen er ikke innført ennå, men Landbruks- og matdepartementet har varslet at det skal etableres en slik grense fra 1. januar 2021. Videre kartlegger Norsk Rikstoto kundenes spillatferd ved hjelp av analyseverktøyet Mentor. Slik vil kunden for eksempel kunne motta meldinger dersom vedkommende er i ferd med å utvikle et uheldig spillemønster. Kravet til ansvarlige spill framgår av formålsparagrafen til totalisatorforskriften samt av konsesjonen gitt av Landbruks- og matdepartementet.

Enerettsaktørene har etablert rutiner for å sikre at de implementerer de krav som følger av lov, forskrift, konsesjon og spilleregler. God internkontroll skal ivareta spillerens rettigheter før, under og etter et pengespill. Enerettsaktørene har etablert et ansvarlighetsrammeverk som skal inneholde tiltak for å forebygge, oppdage og reagere mot uheldig spillatferd.

Det fins også ansvarighetstiltak for private lotterier. Private lotterier omfatter både tradisjonelle lotterier, nyere typer lotterier, bingo, spill på skip og norgesmesterskap i turneringspoker. For tradisjonelle lotterier er det ingen krav om spesielle ansvarighetstiltak, men det er i utgangspunktet forbudt å arrangere lotteri uten tillatelse, jf. lotteriloven § 6 første ledd. For enkelte nyere typer lotterier som har fått tillatelse etter lotteriforskriften § 7, er det et vilkår at lotteriet ikke kan ventes å medføre problem i form av spilleavhengighet, jf. lotteriforskriften § 7 annet ledd nr. 2. For bingo stiller bingoforskriften³⁶ opp ulike ansvarighetstiltak, herunder krav om 18-årsgrense for å være i et bingolokale, krav til maksimal spillehastighet og krav til maksimalt antall databingoterminaler per bingoarrangør. Ansvarighetstiltak for spill på skip er regulert i forskrift om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn. Her gjelder blant annet krav om 18-årsgrense og krav om å tilby at spillere skal kunne stenge seg ute fra spillelokalene der og da.

11.3. Departementets vurderinger

Et helt grunnleggende hensyn bak den norske enerettsmodellen er ansvarlighet for å motvirke spilleproblemer. Av den grunn bør det framgå av pengespilloven at aktørene som

³⁵ Playscan er et verktøy som gir spilleren et mer bevisst forhold til egen spilleaktivitet. Grønn status i verktøyet vil si at man spiller stabilt, gul status vil si at det er en viss risiko ved spillingen, og rød status er et varsel om at spilleren risikerer å utvikle eller allerede har utviklet problem med spill.

³⁶ Forskrift 30. november 2004 nr. 1528 om bingo

har tillatelse til å tilby pengespill også har et ansvar for å sørge for at slike pengespill tilbys i ansvarlige former.

Departementet foreslår en egen bestemmelse i lovforslaget § 8 som pålegger tilbydere av pengespill en plikt til å sikre at det fins nødvendige ansvarlighetstiltak tilpasset typen pengespill. Med ansvarlighetstiltak menes tiltak for å forebygge og begrense skade av spilleproblemer. En slik bestemmelse vil, etter departementets syn, gjøre det klart at med en tillatelse til å kunne tilby pengespill, følger det også en konkret forpliktelse til å sikre at dette tilbudet skjer innenfor kontrollerte og ansvarlige rammer. Den som tilbyr pengespill har ansvar for å forebygge, oppdage og reagere mot uheldig spillatferd. I dette ligger også å forebygge og redusere skadevirkninger for spilleren.

Plikten til å sikre nødvendige ansvarlighetstiltak er rettet mot pengespilltilbyderen. Med tilbyderen menes den som reelt sett tilbyr pengespillet, dvs. den som sitter med tillatelsen, eller hans medhjelper når det er tale om pengespill som tilbys via medhjelper. Foruten det som kan utledes av formålsbestemmelsene, påhviler det etter dagens regelverk ingen generell forpliktelse for pengespilltilbydere til å sikre nødvendige ansvarlighetstiltak. Det er dermed snakk om å ilegge et nytt ansvar som innebærer at pengespilltilbyderen selv må gjøre en vurdering av hvilke ansvarlighetstiltak som er nødvendige for den aktuelle pengespillvirksomheten.

For å vise at man har oppfylt kravet om å sikre nødvendige ansvarlighetstiltak, må pengespilltilbyderen som et minstekrav kunne vise til at det har blitt gjennomført en vurdering av hvilke ansvarlighetstiltak som er nødvendige, tilpasset den eller de spilltypene som tilbys. Dette kan for eksempel være en intern utredning eller annen form for dokumentasjon, hvor det framgår at tilbyderen har vurdert hvilke ansvarlighetstiltak som er nødvendige for sin virksomhet. Der vurderingen konkluderer med at det bør innføres konkrete tiltak, må tilbyderen i tillegg kunne vise at disse har blitt implementert.

I vurderingen av hvilke ansvarlighetstiltak som er nødvendige, vil størrelsen på pengespillvirksomheten og typen spill som tilbys være relevante momenter. Hva som er nødvendige ansvarlighetstiltak vil videre være gjenstand for en løpende vurdering i lys av spillutviklingen. Det vil for eksempel kunne bli behov for en ny vurdering av hvilke ansvarlighetstiltak som er nødvendige dersom en tilbyder begynner å tilby nye spilltyper med økt risiko for spilleproblemer, eventuelt at de eksisterende spillene som tilbys utvikles på en måte som kan øke risikoen for spilleproblemer, eller at det kommer ny kunnskap, for eksempel om risikoelementene i spillene. Dette krever at pengespilltilbyderen holder seg oppdatert på spillutviklingen innenfor de aktuelle spilltypene.

Nærmere bestemmelser om hvilke ansvarlighetstiltak som må sikres som et minimum i den enkelte spillkategori bør framgå av forskrift. Her kan det også inntas regler om forenklet behandling for de minste pengespilltilbyderne, ved bruk av et standardskjema eller lignende. Hovedregelen vil likevel være at det er den enkelte pengespilltilbyder som må vurdere risikoen ved sitt pengespilltilbud og sikre hensiktsmessige ansvarlighetstiltak deretter.

Departementet foreslår videre at det nedfelles i loven at pengespill skal ha 18-årsgrense. Departementet anser 18-årsgrensen for å være et av de viktigste ansvarlighetstiltakene for pengespill, hvilket taler for at denne regelen bør komme til uttrykk på lovs nivå.

Det kan stilles spørsmål om hvorvidt det, som del av ansvarlighetstiltakene, også bør lovfestes et forbud mot pengespill på kreditt. Forbudet mot pengespill på kreditt er ikke uttrykkelig nedfelt i lov eller forskrift, ut over de bestemmelser som framgår av lov 22. mai 1902 nr. 11 om straffelovens ikrafttredelse § 12 nr. 1. Det følger av denne bestemmelsen at spillgjeld ikke kan inndrives dersom kreditor visste at lånebeløpet ville bli brukt til pengespill.

Departementet vurderer at det ikke er ønskelig at pengespill foregår på kreditt. Vurderingen henger sammen med at adgang til spill på kreditt vil kunne øke skadevirkningene av problemspill, ved at en spiller også får spillgjeld som en konsekvens av sitt problemspill. Det harmonerer også dårlig med bestemmelsen i lov om straffelovens ikrafttredelse som forbyr inndrivelse av spillgjeld, at det ikke finnes et generelt forbud i lov mot pengespill på kreditt.

På den andre siden har utviklingen i betalingsløsninger ført til at det kan være utfordrende i noen tilfeller å avgjøre hva som er pengespill på kreditt eller ikke. Det blir dermed et spørsmål om et eventuelt forbud mot pengespill på kreditt vil kunne håndheves på en tilfredsstillende måte. Rene kredittkort vil det trolig være enkelt å avgrense mot, og Norsk Tipping og Norsk Rikstoto håndhever allerede i dag et forbud mot bruk av kredittkort hos sine kommisjonærer. Det kan imidlertid være mer utfordrende å sikre at en spiller ikke bruker kredittkort tilknyttet for eksempel Vipps, dersom slikt betalingsmiddel tillates som betaling for pengespillet. En spiller kan også ha kontokreditt på et ordinært bankkort som kan brukes til pengespill. Videre vil pengespilltilbyderne heller ikke kunne kontrollere om penger som brukes til pengespill er lånte penger på annen måte, for eksempel gjennom ordinære banklån eller forbrukslån. Departementet vurderer at særlig for de mindre pengespilltilbyderne vil det kunne være utfordrende å etablere betalingsløsninger som sikrer at pengespill på kreditt ikke forekommer.

Behovet for nærmere lovregulering av et forbud mot spill på kreditt ble drøftet i Ot.prp. nr. 44 (2002-2003) Om lov om endringer i pengespilloven s. 44-45. Her kom departementet til at det ikke var behov for nærmere lovfesting av forbudet mot spill på kreditt, da gjennomføringen av prinsippet ville kunne sikres gjennom offentlige tillatelser og konsesjoner som pengespilltilbudene allerede bygger på. Etter departementets syn er dette fortsatt gjeldende. Enerettsaktørene har hatt et særskilt ansvar gjennom spillereglene for å sikre at deres kommisjonærer ikke tillater pengespill på kreditt. Departementet legger til grunn at et slikt forbud mot pengespill på kreditt vil kunne videreføres overfor enerettsaktørene i form av de generelle overordnede reglene som vil forskriftsfastsettes for disse aktørene, se kapittel 16.2 nedenfor. Forslag til ny pengespilllov skal imidlertid regulere alle spilltilbydere. Det vil også kunne være relevant å pålegge både tilbydere av bingo og tilbydere av pengespill på skip et klart forbud mot pengespill på kreditt. Departementet vurderer at dette likevel vil kunne gjøres som del av vilkårene som følger av disse aktørenes tillatelse til å tilby pengespill.

Departementet har etter dette under tvil ikke foreslått en generell lovbestemmelse om forbud mot pengespill på kreditt. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes vurdering av om et slikt forbud likevel vil kunne være praktisk gjennomførbart som en generell regel som vil gjelde for alle pengespill, og om dette er av en slik prinsipiell betydning at det bør framgå som et generelt forbud i ny pengespilllov.

Ansvarlighetstiltak som departementet vurderer at er nødvendig å pålegge alle pengespilltilbydere, eller grupper av tilbydere, utover det som følger av lovforslaget § 8, bør kunne forskriftsfestes. Det foreslås derfor at det gis en egen hjemmel til å gi forskrifter om hva som er nødvendige ansvarlighetstiltak. Det bør også kunne gis regler i forskrift om unntak fra aldersgrenser for nærmere bestemte pengespill. Dette vurderes først og fremst å være aktuelt for mindre lokale lotterier forbundet med lav risiko for spilleproblemer, som for eksempel basarer, kakelotterier og lokale 17. mai-arrangementer. Hvilke nærmere tilfeller som eventuelt kan unntas i forskrift må vurderes løpende ut i fra hvilke tilbud som fins til enhver tid. Departementet vil imidlertid understreke at man ikke går vekk fra prinsippet om at hovedregelen er at pengespill har 18-årsgrense.

12. Tiltak for å sikre trygge pengespill

12.1. Innledning

I tillegg til å sikre at pengespill tilbys innenfor ansvarlige rammer, jf. kapittel 11, er det et viktig hensyn i norsk pengespillpolitikk at pengespillene er og oppfattes som trygge.

Trygge pengespill har to elementer. For det første må spillene tilbys på en måte som sikrer mot juks og manipulering av spillutfallet, slik at forbrukeren kan ha høy tillit til spilltjenesten. Dette innebærer blant annet å sikre betalingsløsninger, sikre deltakelse i trekning og sikre at rett gevinst blir utbetalt til rett vinner. I tillegg må det stilles krav til informasjonssikkerhet ved pengespill av en viss størrelse. Dette vil si tilgangskontroller, sporbarhet, legitimitet og krav til at spilloperatør kontrollerer pengespillet i etterkant.

En risiko ved pengespill er at denne typen virksomhet tidvis blir forsøkt utnyttet for å oppnå urettmessig vinning. Det er derfor en viktig side av forbrukerbeskyttelsen på pengespillområdet at spill blir avholdt på en trygg og kontrollert måte som sikrer at spillutfallet ikke kan manipuleres. Dette fordrer at pengespilltilbyderen iverksetter tiltak som gir høy spillsikkerhet og som forhindrer juks. Videre har forbrukeren behov for å kunne stole på at eventuell gevinst blir utbetalt til rett tid og i samsvar med den avtalen forbrukeren har inngått.

For det andre må det sikres at spillene ikke knyttes til kriminell virksomhet.

Pengespillvirksomhet har, på grunn av de høye pengesummene involvert, en større risiko for å tiltrekke seg kriminalitet. Slik kriminalitet kan deles inn i to typer. For det første har man økonomisk kriminalitet som er direkte knyttet til pengespillvirksomheten, for eksempel at pengespill benyttes til hvitvasking av ulovlig utbytte eller at det foregår kampfiksing i forbindelse med idrettskonkurranser som det settes odds på. For det andre har man kriminalitet som oppstår i og rundt miljøet hvor det tilbys pengespill. Dette vil for eksempel

omfatte narkotikaomsetning som foregår i en bingohall, eller bruk av ulovlig arbeidskraft eller arbeidsmiljøkriminalitet hos en lotterivirksomhet.

12.2. Gjeldende rett

12.2.1. Innledning

Det framgår av formålsparagrafene i pengespilloven, lotteriloven og totalisatorforskriften at lovene og forskriften skal sikre at pengespill "avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser" av pengespill. Etter forarbeidene til lotteriloven og pengespilloven, ligger det i formålsbestemmelsen et mål om å forebygge negative sosiale konsekvenser av pengespill, som spilleavhengighet og pengespillrelatert kriminalitet.³⁷

12.2.2. Forbrukervern

Foruten det som kan utledes av formålsparagrafene i dagens lover, inneholder pengespillregelverket få konkrete forpliktelser for tilbydere av pengespill til å sikre at målet om spillsikkerhet oppnås. Forskrift om lotterier mm. § 7 stiller krav om godkjenning fra autorisert testinstitutt som skal dokumentere at lotterier med omsetning over kr. 300 mill. årlig er sikret mot misbruk og manipulasjon, mens skrapeloddforskriften stiller krav til loddet og hvordan trekning skal foregå. For andre lotterier som ikke er skrapelodd, foretar Lotteritilsynet trekning gjennom bruk av eget trekningssystem. For bingo stiller regelverket ingen særlige krav til sertifisering, eller til trekningen.

Tiltak for å sikre trygge spill, for eksempel at aktøren har valgt å følge kjente generelle standarder for informasjonssikkerhet, har hittil i stor grad blitt gjort på pengespilltilbydernes eget initiativ. Som eksempel kan det nevnes at Norsk Tipping har valgt å sertifisere seg etter World Lottery Associations standard som stiller egne krav til trekninger og interaktiv betaling, og hvor Det Norske Veritas gjennomfører sertifisering og vedlikehold. Lotteritilsynet etterspør disse rapportene under revisjoner, og det er svært viktig for spillsikkerheten at disse er på plass. I tillegg er Norsk Tipping sertifisert etter Informasjonssikkerhetsstandard ISO/IEC 27001. Dette er et krav i VikingLotto-alliansen, men blir etterlevd i selskapet generelt. Kravene er knyttet til selskapets integritet (kvalitetskontroll og helhetlig styring), sporbarhet og tilgangskontroller.

Norsk Rikstotos konsesjon for perioden 2017-2021 stiller krav om god internkontroll for å ivareta spillernes rettigheter før, under og etter et løp. Etter punkt 3 i konsesjonen skal Norsk Rikstoto ha et system som sikrer korrekt utførelse av bl.a. registrering av spill, innbetaling, utlevering av spill, kvittering, premieberegning, utbetaling av gevinst, klagehåndtering osv. samt ha et system og nødvendige avtaler med arrangør som sikrer korrekt gjennomføring av løpene og registrering av resultatene.

Det finnes også enkelte regler om spillsikkerhet i Norsk Tipping og Norsk Rikstotos spilleregler, som er fastsatt av departementene. Kulturdepartementet har også fastsatt egne retningslinjer for distribusjon av spill gjennom elektroniske kanaler som bl.a. skal sikre at pengespill distribueres på en betryggende måte i elektroniske kanaler. I tillegg er det fastsatt

³⁷ Ot.prp. nr. 44 (2002-2003) Om lov om endringer i pengespilloven, s. 50.

en egen instruks for Lotteritilsynets kontroll med Norsk Tipping med hjemmel i pengespilloven § 14.

Risikoen for eventuelle feilutbetalinger er regulert særskilt i Norsk Tippings og Norsk Rikstotos kundeavtaler. Det følger av disse at dersom spilleren får feilaktig godskrevet midler på sin spillerkonto, plikter kunden å betale dette beløpet tilbake.

12.2.3. Forebygge kriminalitet

Som nevnt over kan det utledes av formålsbestemmelsene til pengespilloven, lotteriloven og totalisatorforskriften et mål om å forebygge pengespillrelatert kriminalitet. Dette innebærer blant annet at det skal føres tilsyn med at pengespill ikke foregår i forbindelse med økonomisk kriminalitet, herunder føres kontroll med at det ikke arrangeres illegale pengespill eller at pengespill benyttes i hvitvaskingsøyemed. At det skal føres tilsyn med at lotteri "avholdes i betryggende former" innebærer videre at det ikke oppstår andre former for kriminalitet i tilknytning til pengespill. Dette omfatter kriminalitet som ikke nødvendigvis er direkte relatert til pengespillvirksomheten, men som kan ha oppstått i og rundt miljøet hvor det tilbys pengespill.

Lotteriloven § 4 c oppstiller i dag krav om autorisasjon for entreprenører som skal bistå godkjente organisasjoner med å arrangere private lotterier. Hvilke krav som må oppfylles for å bli autorisert følger av forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret § 2-2. Her kreves det at styrets leder og daglig leder, innehaver eller ansvarlige deltakere hos entreprenøren framlegger politiattest som godtgjør at de ikke har gjort seg skyldig i straffbare forhold i tilknytning til økonomisk virksomhet eller virksomhet etter lotteriloven. I tillegg må foretaket være suffisient og registrert i Enhetsregisteret.

Pengespilloven § 6 sjette ledd, totalisatorloven § 1 a og forskrift om Lotteritilsynet og lotteriregisteret § 2-1 andre ledd og § 2-2 femte ledd har regler om egnethetsvurdering av ansvarlige personer i pengespillvirksomhet. Disse reglene kom inn i pengespillregelverket høsten 2018 i forbindelse med at hvitvaskingsloven, som gjennomfører EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv (direktiv 2015/849/EU), trådte i kraft. Se kapittel 21.1 nedenfor for nærmere omtale av disse reglene.

Utover dette er det ingen krav i gjeldende regelverk som pålegger tilbydere av pengespill en plikt til å forhindre at pengespillene de tilbyr kan knyttes til kriminell virksomhet.

Norsk Rikstotos konsesjon for perioden 2017-2021 punkt 4 stiller imidlertid krav om at Norsk Rikstoto skal iverksette tiltak som reduserer risikoen for økonomisk kriminalitet i forbindelse med totalisatorspill, herunder manipulering av resultat og hvitvasking.

12.3. Departementets vurdering

12.3.1. Innledning

Som det framgikk av innledningen i dette kapitlet, ligger det i begrepet trygge pengespill et mål om generelt forbrukervern og kriminalitetsforebygging. Departementet foreslår å innta en ny bestemmelse i ny pengespilllov som pålegger tilbydere av pengespill å sikre at spillene foregår på en redelig måte som er egnet til å vinne forbrukernes tillit, og å gjøre nødvendige

tiltak for å forhindre at pengespill som krever tillatelse benyttes til økonomisk kriminalitet eller at annen kriminalitet oppstår i pengespillmiljøer, se lovforslaget § 9. Dette vil legge et større ansvar på pengespilltilbyderne enn i dag når det gjelder å bidra til å oppfylle lovens formål om å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Departementet mener at en slik forpliktelse tydeliggjør at med å kunne tilby pengespill, følger det også en konkret forpliktelse til å bidra til at pengespilltilbudet gjennomføres på en trygg og redelig måte.

12.3.2 Forbrukervern

Det er et viktig hensyn i norsk pengespillpolitikk at spillerne kan stole på at regulerte pengespill foregår redelig og rettferdig. Tilbydere av pengespill bør derfor sikre at pengespillene blir korrekt gjennomført med trygge registreringsløsninger, sikre betalingsløsninger for innsats og garanti for at trekning foretas på en tilfeldig måte og at premier utbetales i henhold til avtalen. Videre bør publikum ha tilgang til tilstrekkelig og korrekt informasjon om pengespillet.

Departementet vurderer at tilbyderens plikt til å sørge for at pengespill foregår på en redelig og tillitsvekkende måte innebærer at risikoen for eventuelle feilutbetalinger i utgangspunktet må påhvile tilbyderen, og ikke kunden. Det er med andre ord tilbyderens ansvar å sørge for at det eksisterer gode nok systemer for å sikre at gevinster blir utbetalt på korrekt måte, og som må bære risikoen for eventuelle feil som ikke forbrukeren selv forstod eller burde ha forstått at skyldes en feiltakelse. Dette harmonerer også med bakgrunnsretten på området.

For å vise at man har oppfylt kravet til å sikre at spillene foregår på en redelig måte som forbrukerne kan ha tillit til, må tilbyderen videre kunne vise til at det har blitt gjennomført en vurdering av hvilke sikkerhetstiltak som er nødvendige, tilpasset de ulike spilltypene. Her vil viktige vurderingsmomenter være risikoen for manipulering av spillutfallet og risikoen for eventuell svikt ved inn- og utbetalinger knyttet til spillet. Der vurderingen konkluderer med at det bør innføres konkrete sikkerhetstiltak, må tilbyderen i tillegg kunne vise til at dette har blitt innført.

Forpliktelsen til å gjøre en vurdering av hvilke tiltak som er nødvendige for å sikre trygge og redelige spill, følger samme oppbygning som forpliktelsen som foreslås i § 8 om å sikre nødvendige ansvarlighetstiltak, se omtale over i kapittel 11. Men til forskjell fra forpliktelsen til å sikre nødvendige ansvarlighetstiltak, foreslår departementet at forpliktelsen til å sikre trygge pengespill på forbrukerområdet i utgangspunktet skal gjelde for alle pengespill, og ikke bare for pengespill som har tillatelse etter loven. Dette innebærer at også de minste pengespillene med en årlig omsetning under kr. 200 000, jf. forslag til § 23, er forpliktet til å sikre at spillet foregår på en redelig måte som er egnet til å vinne forbrukernes tillit. Det vises til at hensynet til at forbrukerne skal kunne stole på at trekningen er rettferdig og at premier blir utbetalt rettidig, ikke bør begrenses til pengespill med omsetning over en viss størrelse. Det er imidlertid ikke hensikten med bestemmelsen at de minste lotteriene skal være pålagt å foreta avanserte risikovurderinger som står i et uforholdsmessig forhold til spillets omfang.

Det foreslås derfor at det i lovforslaget § 9 inntas en forskriftshjemmel til å gi nærmere regler om hvilke krav til forbrukerbeskyttelse som skal gjelde for ulike grupper pengespill. Her vil det kunne gis bestemmelser om sikkerhetskrav, herunder krav til spillsikkerhet,

betalingsløsninger, informasjonssikkerhet, tilgangskontroll, sporbarhet og eventuelle krav til sertifisering, samt regler om spillgjennomføring og klagerett.

12.3.3. Forebygge kriminalitet

Også når det gjelder kravet om å gjøre nødvendige tiltak for å forhindre at pengespill knyttes til kriminell virksomhet, foreslår departementet at tilbyderer som et minstekrav må kunne vise til at det har blitt gjennomført en risikovurdering for de ulike spilltypene som tilbys. Tilbyderen vil i denne sammenheng måtte vurdere risikoen for at pengespillvirksomheten kan tenkes benyttet i forbindelse med økonomisk kriminalitet, samt vurdere hvorvidt det bør innføres risikoreduserende tiltak i denne sammenheng. Registrert spill er et godt eksempel på noe som har vist seg å være et svært effektivt middel for å redusere risikoen for noen typer kriminalitet i forbindelse med pengespill, for eksempel i form av hvitvasking.

Videre vil spilltilbyderen måtte vurdere risikoen for at det kan oppstå andre former for kriminalitet i tilknytning til pengespillvirksomheten, typisk i form av narkotikavirksomhet i og rundt miljøet hvor det tilbys pengespill. Her vil det fysiske nærmiljøet der hvor spillvirksomheten finner sted være en relevant faktor. Dersom en bingo hall for eksempel ligger i et område med høy kriminalitetsbelastning, kan det bli nødvendig å leie inn vakthold eller lignende.

Der det vurderes nødvendig å innføre tiltak, må spilltilbyderen kunne vise til at slike tiltak er implementert.

Til forskjell fra tiltak som sikrer høy spillsikkerhet på forbrukerfeltet, jf. kapittel 12.3.2 over, vurderer departementet at forpliktelsen til å gjøre nødvendige tiltak for å forhindre kriminalitet bare bør gjelde for pengespill som har tillatelse etter loven. Forpliktelsen gjelder altså ikke for pengespill med en årlig omsetning under kr. 200 000, jf. lovforslaget § 23. Departementet viser til at disse lotteriene på grunn av sin relativt beskjedne omsetning uansett har lav risiko for å bli forbundet med kriminalitet.

Endelig foreslår departementet at det i bestemmelsen inntas en forskriftshjemmel hvor det kan gis nærmere regler om hva som er nødvendige tiltak for å hindre kriminalitet i tilknytning til pengespill. Dette kan for eksempel være regler om registrert spill, betalingsmåte, bemanning og vakthold.

13. Regulering av Norsk Tipping som selskap

13.1. Gjeldende rett

13.1.1. Selskapsrettslig regulering av Norsk Tipping AS

Norsk Tipping AS ble stiftet ved kgl. res. av 9. desember 1992 og er registrert som et statlig heleid aksjeselskap. Selskapet har etter pengespilloven enerett til å tilby en rekke pengespill og lotterier på det norske markedet. Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven) gjelder imidlertid ikke for Norsk Tipping, jf. pengespilloven § 3 andre ledd, med unntak av aksjeloven § 20-6 om kjønnsrepresentasjon i styret. Selskapet er derfor et særlovsselskap og

de selskapsrettslige rammene er pengespilloven §§ 3 til 10 samt selskapets vedtekter og styreinstruks.

Pengespilloven §§ 3-10 har blant annet bestemmelser om opprettelse av et statlig spillerselskap, fastsettelse av vedtekter, styreoppnevning og fordeling av overskuddet (spillemidlene). Pengespilloven er også en sektorpolitisk lov som gir føringer for sektorpolitikken generelt og den virksomheten som Norsk Tipping er satt til å utføre. Videre har selskapets vedtekter blant annet bestemmelser om selskapets formål, virksomhet og styring gjennom generalforsamling eller ved instruks. Styreinstruksen vedtas av departementet og regulerer styrets plikter. Instruksen har blant annet bestemmelser om styrets ansvar for selskapets virksomhet, gjennomføring av styremøtene, krav om revisjonsutvalg og plikt til å informere og rapportere til departementet.

Norsk Tippings formål er tatt inn i selskapets vedtekter § 2 andre ledd og speiler i stor grad formålet i dagens pengespillov. Selskapet skal i henhold til spilleregler fastsatt av departementet avholde og formidle pengespill i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespillene, samtidig som det gjennom rasjonell drift av selskapet skal legges til rette for at mest mulig av overskuddet fra spillene kan gå til formål som nevnt i pengespilloven § 10.

Pengespilloven §§ 6 og 7 regulerer oppnevning av styret og styrets oppgaver. Fullmakten til å oppnevne styret er delegert til departementet som oppnevner minst fem styremedlemmer. Departementet har i generalforsamling i senere år oppnevnt seks styremedlemmer og to varamedlemmer. I tillegg velger de ansatte to styremedlemmer og varamedlemmer. Det skal gjøres en vurdering av om styremedlemmene er egnet i tråd med hvitvaskingslovens krav.

Styret har ansvaret for at selskapets virksomhet er i tråd med formål, vedtekter og retningslinjer og har ansvaret for forvaltningen av selskapet. Styret oppnevner selskapets administrerende direktør og fører tilsyn med direktørens ledelse av virksomheten.

Pengespilloven gir videre i § 9 mulighet til å opprette fond og i § 9 a mulighet til å opprette datterselskap. Loven har også en særskilt bestemmelse i § 3 fjerde ledd som muliggjør at selskapet kan ta på seg oppdrag for andre aktører som har tillatelse til å formidle pengespill eller lotterier.

Pengespilloven har ingen bestemmelser om generalforsamling. Loven § 7 stiller krav om at styret skal sende regnskap og årsmelding til departementet for godkjenning og at regnskapet skal revideres. Selskapets vedtekter § 6 andre ledd fastsetter imidlertid at det skal avholdes generalforsamling. Samme bestemmelse angir også at instruks til selskapet kan gis enten ved protokollert vedtak i generalforsamling eller ved brev direkte fra departementet.

13.1.2. Norsk Tippings overskudd

Formålsbestemmelsen i dagens pengespillov § 1 tredje ledd tar høyde for at Norsk Tipping gjennom sin virksomhet ved å tilby pengespill i betryggende former vil generere et overskudd. Dette overskuddet skal tilfalle ideelle formål. Lovens § 10 har regler for den nærmere fordelingen av overskuddet.

I dag blir overskuddet fra Norsk Tippings spillevirksomhet først fordelt med 6,4 % til helse- og rehabiliteringsformål. Deretter blir resten av overskuddet fordelt med 64% til idrettsformål, 18% til kulturformål og 18% til samfunnsnyttige- eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, jf. pengespilloven § 10 andre ledd.

Beløpet til fordeling til formålene fastsettes etter at det først er foretatt fondsavsetninger, og etter at det er foretatt avsetning til forskning, informasjon, forebygging og behandling i tilknytning til spillavhengighet, jf. pengespilloven § 10 fjerde ledd. Det er generalforsamlingen som avgjør størrelsen på avsetningene til fond og tiltak mot spillavhengighet. I merknaden til § 10 i Ot.prp. nr. 44 (2002-2003), er det forutsatt at avsetningen til tiltak mot spilleavhengighet skal utgjøre inntil 0,5 % av overskuddet. De siste årene er det avsatt 15 mill. kroner årlig til slike tiltak. Disse midlene fordeles videre gjennom regjeringens Handlingsplan mot spilleproblemer.

Overskuddet fra Norsk Tippings utbetalingsautomater som kun er tillatt oppstilt i bingohaller (Belago bingoterminaler), fordeles direkte til lag og organisasjoner som mottar overskuddet fra de øvrige bingospill i bingohallen, jf. pengespilloven § 10 tredje ledd. Overskuddet fra bingoterminalene beregnes særskilt for hvert bingolokale, slik at operatørene og de lag og foreninger som mottar overskudd, vil motta sin andel av overskuddet fra omsetningen i det enkelte lokalet.

Fordelingen av overskuddet fra bingoterminaler skjer mellom Norsk Tipping, bingooperatøren i det lokalet hvor terminalen er oppstilt og de lag og foreninger som mottar overskuddet fra bingodriften i dette lokalet. I forskrift om fordeling av overskudd fra utbetalingsautomater oppstilt i bingohaller er det fastsatt at 30% av overskuddet tilfaller organisasjoner og foreninger, 35% tilfaller bingoentreprenør og resterende 35% tilfaller Norsk Tipping.

Fordelingen av overskuddet til Norsk Tipping har blitt endret flere ganger. Bestemmelsen fikk sin nåværende form og fordelingsnøkkel ved en endringslov i 2015 da helse- og rehabiliteringsformålene kom inn i fordelingsnøkkel etter at spillet Extra ble innlemmet i Norsk Tippings ordinære portefølje.

13.2. Departementets vurderinger

13.2.1. Norsk Tippings selskapsform

Departementet har i forbindelse med utarbeidelse av ny pengespillov vurdert de selskapsrettslige rammene for Norsk Tipping. Selskapet er opprettet og registrert som et aksjeselskap, men etter pengespilloven gjelder ikke aksjeloven for selskapet. Selskapet er derfor et såkalt særlovselskap. Bruk av særlovsform krever en særskilt begrunnelse.³⁸

Etter departementets vurdering er det behov for å revidere de selskapsrettslige rammene for selskapet. Pengespilloven gir i dag ikke en fullverdig regulering av alle selskapsrettslige

³⁸ Se for eksempel St.meld. nr. 19 (2008-2009) punkt 5.9.1 som sier at staten skal unngå å bruke organisering i form av særlovselskap, med mindre det er særlige grunner til det.

forhold som berører selskapet. De selskapsrettslige bestemmelsene i loven har heller ikke vært oppdatert i særlig grad siden loven ble fastsatt. Departementet har derfor vurdert om selskapsrettslige forhold som angår selskapet i stedet burde reguleres fullt ut av aksjelovens bestemmelser. Dette ville sikre den grunnleggende reguleringen for styringen av Norsk Tipping.

For å oppnå formålet med loven som angitt i lovforslaget § 1, mener departementet at det er nødvendig med enkelte særskilte bestemmelser for Norsk Tipping, utover det som følger av aksjelovens bestemmelser. Feltets egenart tilsier altså at det kan være behov for å fastsette egne bestemmelser om selskapet som fraviker bestemmelsene i aksjeloven.

I dag kan instruks fra departementet til Norsk Tipping skje gjennom vedtak i generalforsamling eller gjennom brev fra departementet. Det er spesielt muligheten til å instruere selskapet i brev form utenfor generalforsamling som departementet mener er viktig å videreføre. For å kunne organisere tilbudet av pengespill gjennom en enerett gitt til et statlig selskap, krever EØS-retten at staten som eier både har og utøver særskilt kontroll med selskapet på en måte som ikke ville være mulig overfor private aktører i en lisensordning. Særregelen om direkte instruksjonsmyndighet gjennom brev er en viktig styringsmulighet i den sammenheng. Selv om det kan være mulig å gi særregler om styring også dersom Norsk Tipping skal følge aksjelovens regler, mener departementet at det vil være mer utfordrende å gjennomføre et slikt unntak under den generelle aksjelovgivning. Departementet mener videre at det er et selvstendig poeng å regulere instruksjonsadgangen eksplisitt i nytt lovverk, for å signalisere at departementets instruksjonsadgang heller er styrket enn begrenset sammenlignet med dagens situasjon.

Videre følger det av dagens pengespillov § 10 at selskapets utbytte (overskudd) fordeles på en annen måte enn det som følger av aksjeloven, se beskrivelse over i kapittel 13.1.2.

For å kunne hensynta disse forholdene, foreslår departementet at Norsk Tipping videreføres som et særlovselskap og at det fastsettes egne bestemmelser som regulerer selskapet. Departementet ser imidlertid at det kan være hensiktsmessig å vise til bestemmelsene i aksjeloven så langt disse passer. Mange av de grunnleggende reglene i aksjeloven om generalforsamling, styring, daglig drift m.m. vil kunne gjelde tilsvarende for Norsk Tipping. Videre er aksjelovens regler i større grad gjenstand for løpende modernisering og tilpasning til samfunnsutviklingen enn det som ofte er tilfelle for særlovgivningen. En henvisning til aksjelovens regler så langt de passer vil fange opp en slik løpende modernisering og samfunnstilpasning uten at særloven må endres. Departementet foreslår derfor at særlovgivningen for Norsk Tipping viser til at aksjelovens regler skal gjelde, med noen konkrete unntak. Bestemmelsene beskrives nærmere nedenfor i kapittel 13.2.3.

13.2.2. Plassering av selskapsreguleringen i egen lov eller som del av ny pengespillov?

Med utgangspunkt i at Norsk Tipping videreføres som et særlovselskap, har departementet videre vurdert om Norsk Tippings selskapsrettslige bestemmelser bør legges til en egen lov eller videreføres i ny pengespillov.

På den ene siden, vil den nye pengespilloven bli en sektorpolitisk lov som vil gjelde for en rekke aktører. Det kan dermed virke lite hensiktsmessig å detaljregulere forhold knyttet til eierstyringen av en av disse aktørene i den samme loven. Som eksempel kan det vises til at Vinmonopolet, som også er et særlovselskap, er regulert gjennom to forskjellige lover, hvor lov om Aktieselskapet Vinmonopolet har bestemmelser om selskapet og styringen av dette, mens alkoholloven utgjør den sektorpolitiske loven og regulerer aktiviteten til både Vinmonopolet og andre aktører. Ved å opprette en egen lov om de selskapsrettslige sidene ved Norsk Tipping, ville man også i større grad markere et skille mellom eierstyring av Norsk Tipping og utforming av sektorpolitikk for hele pengespillfeltet.

På den andre siden kan det trekkes fram at ved å legge Norsk Tippings selskapsrettslige bestemmelser til en egen lov, vil selskapet skilles fra sektorpolitikken. Styringen av selskapet Norsk Tipping og sektorpolitikken som føres på området henger tett sammen. Både den sektorpolitiske forvaltningen av pengespillfeltet og eierstyringen av Norsk Tipping er bevisst lagt til Kulturdepartementet. Departementet vurderer at denne organiseringen styrker muligheten til å gjennomføre en helhetlig forvaltning på pengespillområdet.

Selv om også andre aktører skal reguleres av den nye pengespilloven, vil det være pengespill hos enerettsaktørene Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som dominerer markedet. Videre vil en meget stor andel av pengespillene under offentlig kontroll foregå nettopp hos Norsk Tipping. Det er dermed ikke unaturlig at Norsk Tipping har en framtrødende plass i den nye pengespilloven, inkludert organiseringen av selskapet. Det er viktig også i den nye pengespilloven å holde fokus på Norsk Tipping som statens primære virkemiddel for gjennomføring av spillpolitikken. Å videreføre en tett sammenheng mellom selskapsstyringen av Norsk Tipping og sektorpolitikken i den nye loven, kan også gi et viktig signal om at staten vil opprettholde en sterk offentlig styring av selskapet, noe som er nødvendig etter EØS-retten for å kunne opprettholde enerettsmodellen.

Et tilleggsargument for å inkludere Norsk Tippings selskapsrettslige bestemmelser i den nye pengespilloven er at én felles lov kan gi et mer oversiktlig og tilgjengelig regelverk. Det kan også være problematisk å skille ut hvilke bestemmelser som gjelder ren organisering av selskapet og hvilke som også er koplet til pengespillpolitikken. Et eksempel på dette er bestemmelsen i dagens pengespilllov § 10 om hvordan selskapets overskudd skal fordeles. Bestemmelsen har likhetstrekk med selskapsrettslige regler om utbytte, men samtidig er den også et sentralt element i norsk pengespillpolitikk og målet om å legge til rette for at overskudd fra pengespill går til ikke-fortjenestebaserte formål.

Ut fra en helhetsvurdering foreslår departementet å fastsette de selskapsrettslige bestemmelsene for Norsk Tipping i ny pengespilllov.

13.2.3. Nærmere om de selskapsrettslige bestemmelsene

Selskapets formål

Forslag til § 10 beskriver Norsk Tippings virksomhet og formål. Bestemmelsen presiserer at selskapets formål er å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud og forebygge negative konsekvenser av pengespill, i tråd med pengespillovens bestemmelser. Pengespillovens hovedformål er å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill

og å sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte. Norsk Tippings formål samsvarer dermed med pengespillovens hovedformål.

I tillegg foreslås det å lovfeste at innenfor pengespillovens rammer skal Norsk Tipping ha effektiv drift slik at mest mulig av inntektene fra selskapets pengespill går til de angitte formålene. Som tidligere omtalt i dette høringsnotatet, er generering av overskudd til gode formål et underordnet mål i pengespillpolitikken. Det er altså ikke noe mål for Norsk Tipping å være profittmaksimerende. Det er likevel vesentlig at Norsk Tipping forvalter de inntektene selskapet har på en god måte. Gjennom å drive selskapet på en effektiv måte skal man sikre at mest mulig av inntektene går til overskuddsmottakerne. Pengespillovens formål om å sikre ansvarlig spill og å forebygge negative konsekvenser av pengespill setter imidlertid visse rammer for hvilke krav som kan stilles til Norsk Tippings effektive drift. For eksempel vil hensynet til ansvarlig spillvirksomhet i noen tilfeller kunne medføre at selskapet velger en spillportefølje som har høyere kostnader og gir mindre overskudd tilbake til selskapet enn en annen spillportefølje.

Selskapsform og forholdet til aksjeloven

Lovforslaget § 11 viderefører dagens bestemmelse i pengespilloven § 3 når det gjelder selskapsform. Norsk Tipping AS skal være et aksjeselskap. Departementet har vurdert navnet på selskapet opp mot foretaksnavneloven § 2-2 fjerde ledd. Av bestemmelsen følger det at foretaksnavn for aksjeselskap skal inneholde ordet aksjeselskap eller forkortelsen AS. Norsk Tipping AS oppfyller etter departementets syn dette kravet. Det vises til at det historisk har eksistert, og fortsatt eksisterer, flere statlig heleide aksjeselskaper som helt eller delvis er unntatt fra aksjelovens regler, uten at dette har vært til hinder for at selskapet kalles og er registrert som et aksjeselskap. Det vises videre til at et aksjeselskap etter aksjeloven er "ethvert selskap hvor ikke noen av deltakerne har personlig ansvar for selskapets forpliktelser, udelt eller for deler som til sammen utgjør selskapets samlede forpliktelser, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov", jf. aksjeloven § 1-1 annet ledd. Det avgjørende må derfor etter departementets syn være at selskapet er organisert slik at det følger aksjelovens ansvarsform, og ikke at selskapet uten unntak er underlagt alle bestemmelsene i aksjeloven.

Det foreslås videre at aksjelovens regler skal gjelde for selskapet så langt de passer. Dette skiller seg fra dagens regulering i pengespilloven § 3 annet ledd, hvor det er bestemt at aksjeloven ikke gjelder for Norsk Tipping. Departementet legger til grunn at bestemmelsene som regulerer Norsk Tipping så langt det er mulig bør samsvare med tilsvarende bestemmelser i aksjeloven. Reglene for aksjeselskaper er allment kjente og kan utfylle de spesielle bestemmelsene der det skulle oppstå situasjoner som ikke er tilstrekkelig regulert i særloven. En bestemmelse om at aksjelovens regler gjelder så langt de passer, trenger videre ikke få negativ innvirkning på den statlige styringen og kontrollen med selskapet, da dette kan sikres gjennom særbestemmelsene i den nye loven og gjennom bestemmelsene i selskapets vedtekter.

En rekke bestemmelser i aksjeloven vil ikke være relevante for Norsk Tipping som et heleid statlig selskap. Det er i dag et de facto omsetningsforbud for aksjene, idet dagens pengespilllov § 3 første ledd krever at staten eier alle aksjene i selskapet. Derfor vil blant annet kapittel 13 om fusjon, kapittel 14 om fisjon og kapittel 15 om omdanning til

allmennaksjeselskap ikke være relevante for Norsk Tipping. Slike bestemmelser vurderer departementet dekket av formuleringen i lovforslaget § 11 andre ledd om at aksjelovens regler gjelder "så langt de passer".

Aksjeloven §§ 3-2 og 3-3 krever at aksjeselskaper skal ha fond for urealiserte gevinster og fond for vurderingsforskjeller. Departementet vurderer at heller ikke disse bestemmelsene vil være relevante for Norsk Tipping. Bestemmelsene foreslås eksplisitt unntatt fra å gjelde for Norsk Tipping.

Videre foreslås det i pengespilloven andre bestemmelser om instruksjon av selskapet og fordeling av utbytte enn det som følger av aksjelovens regler. Disse bestemmelsene vil dermed erstatte aksjelovens tilsvarende bestemmelser. Det foreslås derfor å gjøre unntak fra aksjeloven §§ 3-6 og 3-7 om utdeling.

Departementet foreslår i tillegg å gjøre konkrete unntak fra aksjelovens bestemmelser om bedriftsforsamling, jf. aksjeloven § 6-35. I aksjeselskaper med mer enn 200 ansatte skal selskapet ha en bedriftsforsamling, jf. aksjeloven § 6-36 første ledd. Annet ledd åpner imidlertid for at selskapet kan inngå avtale med flertallet av de ansatte eller fagforeningene om at selskapet ikke skal ha bedriftsforsamling. Bedriftsforsamlingens oppgaver er blant annet å velge selskapets styre og styreleder og å føre tilsyn med forvaltningen av selskapet, jf. allmennaksjeloven § 6-37.

Norsk Tipping har ikke bedriftsforsamling i dag, og departementet ønsker ikke gjennom denne lovrevisjonen å innføre et nytt styrende organ for selskapet. Opprettelse av en bedriftsforsamling vil medføre at noe av myndigheten over selskapet flyttes fra generalforsamlingen til bedriftsforsamlingen. Dette innebærer en maktforskyvning da det opprettes et ekstra organ mellom generalforsamlingen og styret. EØS-retten krever sterk offentlig kontroll med en enerettsaktør på pengespillfeltet. Departementet vurderer at opprettelse av en bedriftsforsamling kan vanne ut kontrollmuligheten med selskapet. Departementet mener at adgangen til å avtale seg bort ikke er tilstrekkelig til å sikre tilstrekkelig statlig kontroll med selskapet. I tillegg vil det være en forutsetning at en slik avtale faktisk inngås. Bedriftsforsamling er heller ikke vanlig i statlige sektorpolitiske selskap.

At øvrige forhold reguleres av aksjeloven, vil medføre at flere av dagens særbestemmelser om selskapet Norsk Tipping blir overflødige fordi aksjeloven inneholder tilsvarende bestemmelser. Dette gjelder dagens bestemmelser i §§ 6 og 7 om selskapets styre, administrerende direktør og revisor, som anses dekket av de krav som følger av aksjelovens kapittel 6 og 7. Bestemmelsen i § 6 sjette ledd om hvitvaskingslovens krav om egnethetsvurdering av administrerende direktør og andre personer i ledelsen videreføres i lovforslaget § 39 som vil gjelde for alle pengespillaktører som tilbyr pengespill som faller inn under hvitvaskingslovens omfang, se nedenfor kapittel 21.1.

Etter dagens pengespillov § 8 er det Kongen som kan vedta at selskapet skal oppløses. Etter aksjeloven er hovedregelen at det er generalforsamlingen som beslutter selskapet oppløst, jf. § 16-1. Departementet ser ingen grunn til å ha egne regler om oppløsning av selskapet som

fraviker den løsningen som aksjeloven legger opp til. Det foreslås derfor ikke å videreføre dagens § 8 om at Kongen kan vedta at selskapet skal oppløses.

Det foreslås heller ikke å videreføre dagens bestemmelse i pengespilloven § 5 om selskapets aksjekapital. Regler om aksjekapital egner seg etter departementets syn bedre for regulering i selskapets vedtekter. Dette vil også gjøre at aksjekapitalen lettere kan endres ved behov, uten å måtte gå veien om lovendring.

Departementet foreslår ikke å videreføre bestemmelsen i dagens pengespillov § 9 om at Kongen kan bestemme at selskapet skal opprette fond og fastsette nærmere regler om hvilke avsetninger som skal foretas og om hvordan fondene skal forvaltes. Selskapet har tidligere avsatt midler blant annet i investeringsfond som i etterfølgende år har blitt tilført midlene til fordeling til formålene. I de senere årene har avsatte midler imidlertid vært regnskapsført som midler overført til annen egenkapital, ikke som midler avsatt i fond. Departementet legger til grunn at dette vil være en hensiktsmessig måte å sette av midler på også i framtiden, når det er ønskelig å sette av midler som kan benyttes i etterfølgende år for å kunne sikre jevnere utbetalinger til overskuddsformålene over tid.

Dagens pengespillov § 9 a om at et datterselskap også kan være et spillselskap foreslås ikke videreført. Det vises til at denne bestemmelsen i sin tid kom inn i loven i forbindelse med at man vurderte det som aktuelt å organisere virksomheten med spilleautomater i et eget selskap for å "sikre mulighet for å organisere spillleselskapets virksomhet på en mest mulig rasjonell og oversiktlig måte for selskapet og styret og for staten som eier av Norsk Tipping", jf. Ot. prp. nr. 44 (2002-2003). Denne adgangen ble imidlertid aldri benyttet. Departementet ser ikke at det er behov for egne regler om datterselskap utover det som følger av aksjelovens bestemmelser.

Eierskap

I forslag til § 12 om eierskap videreføres gjeldende bestemmelse i pengespilloven § 3 om at selskapets aksjer eies av staten alene. Det foreslås videre å lovfeste at selskapets aksjer ikke kan omsettes. Det følger allerede av Grunnloven § 19 at regjeringen ikke har kompetanse til å avhende aksjer i et selskap uten Stortingets samtykke. Å presisere dette i pengespilloven vil etter departementets syn understreke at det er staten alene som skal ha kontroll med selskapet. Dette kan etter departementets vurdering styrke enerettsmodellen og bidra til å oppfylle det EØS-rettslige kravet om statlig direkte styring eller sterk offentlig kontroll med enerettsaktøren.

Instruksjonsadgang

I § 13 foreslås det å lovfeste at departementet kan gi skriftlige instruksjoner til selskapet utenom generalforsamling, om forhold som gjelder oppfyllelsen av pengespillovens hovedformål. Dette skiller seg fra aksjelovens bestemmelser, hvor eier bare kan instruere et selskap gjennom generalforsamling. Instruksjonsretten vil være begrenset til tiltak som departementet mener er nødvendige å gjennomføre for at selskapet skal forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte. Denne instruksjonsadgangen er en videreføring av departementets gjeldende adgang til å instruere selskapet per brev, en adgang som i dag følger av

selskapets vedtekter § 6 annet ledd. For å gjøre det helt klart at slike instruksjoner også kan gis ved elektronisk kommunikasjon, foreslås ordlyden "skriftlige instruksjoner" i stedet for dagens formulering om at selskapet kan instrueres "ved brev".

Departementet vurderer at instruksjonsadgangen er helt sentral for departementets mulighet til å føre kontroll med Norsk Tipping som enerettsaktør. Den bør derfor inngå i ny pengespillov og ikke bare finnes i selskapets vedtekter, slik den er i dag. For at enerettsmodellen kan anses for å være i tråd med EØS-retten, må staten som tidligere nevnt ha effektive kontrollmuligheter over enerettsaktøren, utover det som vil være tilfellet ved en lisensordning, og staten må faktisk utøve en slik kontroll. Adgangen til å instruere selskapet gjennom brev, i tillegg til generalforsamling, gir mulighet til en umiddelbar kontroll med selskapet, noe som ikke ville latt seg gjøre under en lisensordning, hvor endringer i praksis ville måtte håndteres enten gjennom tilsyn og vedtak eller ved regelverksendringer. Dette er langt mer tidkrevende prosesser.

Departementet mener at det i dag utøves effektiv kontroll med selskapet. Det gjøres en grundig vurdering av selskapets samfunnsoppdrag i forbindelse med generalforsamlingen hvert år, hvor både selskapet selv og Lotteritilsynet rapporterer om Norsk Tippings ansvarlighet og kanaliseringsevne. Videre rapporterer selskapet gjennom året til departementet i faste kontaktmøter og gjennom annen løpende dialog. Den foreslåtte bestemmelsen sikrer at departementet kan gripe inn umiddelbart, uten å gå veien om generalforsamling, dersom det i den løpende dialogen viser seg å være behov for å instruere Norsk Tipping for å sikre at selskapet oppfyller pengespillpolitikkenes hovedmål.

Adgangen til å instruere per brev har ikke blitt brukt i stort omfang så langt. Dette henger sammen med at departementet vurderer at Norsk Tipping i stor grad er framoverlent og innfører tiltak på eget initiativ som er med på å bedre ansvarligheten i selskapets pengespilltilbud. Bestemmelsen er således en sikkerhetsventil som vil brukes ved behov, dersom det er hensiktsmessig å gi føringer på kort varsel til selskapet.

Fordeling av overskudd

Det er i dag lovfestet i pengespilloven § 10 hvordan Norsk Tippings overskudd skal fordeles. Selskapets overskudd skal i sin helhet tilfalle de formålene som er angitt i denne bestemmelsen. Overskuddet (utbyttet) tilfaller altså ikke aksjeeieren som er staten, og allerede i selskapets årsregnskap angis det hvordan årsresultatet skal disponeres til de ulike formålmottakerne. Departementet foreslår å videreføre denne ordningen i forslag til ny pengespillov § 14. Departementet foreslår også å videreføre begrepet "overskudd" i særlovgivningen i stedet for å bruke aksjelovens betegnelse "utbytte". Begrepet overskudd er godt innarbeidet hos formålmottakerne og vil også vise til at det ikke er snakk om utbytte i tradisjonell forstand etter aksjeloven.

Overskuddet til Norsk Tipping skal fordeles til flere ulike formål og tiltak, og gjeldende bestemmelse fremstår noe omfattende og bestående av mange elementer. Videre er den etter departementets oppfatning lite logisk oppbygd. Overskuddsbestemmelsen foreslås derfor endret slik at rekkefølgen på hvilke formål og tiltak som skal motta overskudd

tydeliggjøres og følger mer riktig kronologi. Endringene er i hovedsak av strukturell karakter og vil ikke medføre materielle endringer i overskuddsfordelingen.

Departementet foreslår at dagens bestemmelse i pengespilloven § 10 fjerde ledd om at det kan foretas fondsavsetninger, i ny pengespillov endres til at det kan avsettes midler til annen bundet egenkapital. Departementet legger til grunn at slike avsetninger først og fremst skal vurderes i år med store overskudd, med sikte på å sikre en jevnere utbetaling til overskuddsformålene over tid.

Departementet viser videre til at forarbeidene til dagens pengespillov forutsatte at avsetningen til tiltak mot spilleavhengighet skulle utgjøre inntil 0,5 % av Norsk Tippings overskudd. De siste årene er det avsatt 15 mill. kroner årlig til slike tiltak og beløpet har ikke vært endret i takt med økningen i Norsk Tippings overskudd. Departementet mener at i stedet for en maksimumsgrense for tiltak mot spilleproblemer, bør det i ny lov ligge til grunn en minimumsgrense for midlene som skal brukes på slike tiltak. Beløpet vil da øke i takt med en eventuell økning i Norsk Tippings overskudd. Dette vil være mer i tråd med det foreslåtte hovedformålet i loven om å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen i framtiden bør forstås slik at det skal legges til grunn at minimum 0,3 % av selskapets overskudd bør settes av til slike tiltak mot spilleproblemer. Dette ville i regnskapet for 2018 utgjort ca. 16,6 mill. kroner. Departementet vil samtidig trekke fram at Norsk Tipping gjennomfører en rekke andre tiltak mot spilleproblemer av gjennom selskapets virksomhet, uten at dette synliggjøres konkret i selskapet regnskap.

I lovforslaget § 14 framgår det av bokstav a) at overskuddet fra selskapets bingoterminaler først skal trekkes ut av regnestykket. Deretter skal det etter bokstav b) settes av midler til tiltak mot spilleproblemer. Deretter settes det etter bokstav c) av midler til bundet egenkapital, dersom generalforsamlingen beslutter dette.

Videre skal resten av overskuddet etter bokstav d) fordeles som i dag, først med 6,4 % til helse- og rehabiliteringsformål, deretter med 64 % til idrettsformål, 18 % til kulturformål og 18 % til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Departementet ser at fordelingen med først 6,4 % og deretter 64 %, 18 % og 18 % har historiske årsaker og kan virke noe unaturlig, idet fordelingsnøkkelen ikke synliggjør den reelle prosentandelen som disse formålene mottar av Norsk Tippings overskudd. Departementet har vurdert å regne om disse andelene, slik at det til sammen ville utgjøre 100 %. Dette ville imidlertid medføre noe justering i andelene som tilfaller de ulike formålene. Departementet har ikke intensjon om å endre fordelingen av Norsk Tippings overskudd i dette lovforslaget, og foreslår derfor å videreføre den samme måten å fordele overskuddet på, som det som følger av gjeldende pengespillov § 10.

Departementet foreslår også en hjemmel til å fastsette forskrifter med nærmere regler om fordelingen av overskuddet. I dag følger vilkårene for fordeling av midlene til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner av forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping. Departementet vil også vurdere om det kan være hensiktsmessig å fastsette forskriftsbestemmelser om den nærmere

fordelingen av midler som tilfaller de øvrige formålene. Departementet foreslår imidlertid å slå fast at midler som ikke fordeles etter bestemmelser i forskrift skal fordeles til konkrete formål ved kongelig resolusjon.

Det er i dag etablert en praksis om at enkelte av overskuddsformålene får en forskuddsutbetaling fastsatt av Kongen i januar måned, altså før selskapets generalforsamling er avholdt og overskuddet er fordelt. Denne praksisen gjelder Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, Stiftelsen Antidoping Norge, Stiftelsen DAM (tidligere ExtraStiftelsen) og enkelte kulturformål. Departementet mener at en slik praksis bør ha hjemmel i lov, og foreslår at aksjelovens bestemmelse i § 8-2 a om utbytteutdeling på grunnlag av en mellombalanse legges til grunn i slike tilfeller. Dette innebærer at Norsk Tipping må legge fram en revidert prognose for forventet overskudd som må behandles av en ekstraordinær generalforsamling før forskuddsutbetaling til nærmere bestemte formål kan besluttes av Kongen. Departementet legger til grunn at forskuddsutbetaling vil være et svært begrenset unntak fra hovedregelen om at overskuddet fordeles i etterkant av selskapets generalforsamling og vil kun tillates for et fåtall av overskuddsmottakerne.

Bestemmelsen i dagens pengespillov § 10 første ledd om at en andel av innsatsbeløpet kan fordeles direkte fra den enkelte spiller til enheter registrert i Frivillighetsregisteret (Grasrotandel) behandles nærmere i kapittel 14 nedenfor. Disse midlene regnes ikke som spilleinntekter ved beregning av selskapets overskudd.

Oppdrag for andre

Departementet foreslår ikke å videreføre dagens bestemmelse i pengespilloven § 3 fjerde ledd om at Kongen kan bestemme at selskapet kan ta på seg oppdrag for andre som har tillatelse til å formidle pengespill. I merknaden til bestemmelsen i forarbeidene til pengespilloven³⁹ vises det til at selskapet den gang utførte oppdrag for Rikstoto og for styret for Lotto. Bestemmelsen har også vært i bruk i nyere tid, for eksempel da Norsk Tipping var operatør for lotteriet Extra på vegne av Extrastiftelsen som hadde tillatelsen til å tilby lotteriet. Lotteriet Extra ble overført til Norsk Tippings ordinære portefølje fra 2016, jf. Prop. 13 L (2015 – 2016). I lovproposisjonen pekte departementet på at "[s]pillet Extra må anses for å ha vært gjenstand for en hybridløsning, da det til nå har vært organisert i regi av Norsk Tipping og underlagt Norsk Tippings ansvarlighetsregime, samtidig som det er et privat lotteri som er regulert av lotteriloven", og at "hybridløsninger kan svekke sammenhengen og systematikken i pengespill- og lotteriregelverket samt medføre forskjellsbehandling av private aktører".

Departementet mener at de samme hensynene gjør seg gjeldende fortsatt. Norsk Tipping bør kun tilby og markedsføre pengespill som inngår i egen portefølje, for å sikre en helhetlig og systematisk tilnærming til hvilke pengespill som enerettsaktøren skal tilby. Her spiller det også inn at departementet vil ha færre direkte kontrollmuligheter over avtaler som Norsk Tipping har inngått med private aktører om å utføre oppdrag på deres vegne. Departementets mulighet til direkte styring og kontroll med selskapet er en grunnleggende

³⁹ Ot.prp. nr. 52 (1991-1992)

forutsetning for enerettsmodellen. Det vises for øvrig til kapittel 5 i lovforslaget hvor det framgår nærmere regler for enerettsaktørenes pengespilltilbud, se omtale under i kapittel 16.

Forholdet til annen lovgivning

Departementet foreslår å videreføre dagens bestemmelse om at forvaltningsloven ikke gjelder for selskapet, se lovforslaget § 15. Departementet viser til at Norsk Tipping er et selskap som driver næringsvirksomhet og at selskapet ikke treffer enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. For det tilfellet at det likevel skulle oppstå tvil om selskapet, som et redskap for gjennomføring av myndighetenes pengespillpolitikk, kan sies å drive myndighetsutøvelse i noen tilfeller, vurderer departementet at det fortsatt bør være et eksplisitt unntak fra forvaltningsloven i ny pengespillov.

Departementet anser det som unødvendig å videreføre dagens bestemmelser om at tjenestetvistloven og tjenestemannsloven (nå statsansatteloven) ikke gjelder for selskapet. Selv om Norsk Tipping eies av staten og selskapet er et virkemiddel i statens pengespillpolitikk, er ikke Norsk Tippings ansatte arbeidstakere i staten eller ansatt i statens tjeneste, som disse lovene gjelder for.

Det anses heller ikke nødvendig å innta en egen bestemmelse om forholdet til arkivloven, slik man ser er gjort i andre lover om særlovsselskap. Det vises til at Norsk Tipping ikke er et offentlig organ og at det dermed anses som klart at selskapet faller utenfor arkivlovens personelle virkeområde, jf. arkivloven § 5.

Departementet påpeker at Norsk Tipping er underlagt reglene om offentlige anskaffelser. Norsk Tipping er vurdert til å være et offentligrettslig organ i anskaffelsesforskriftens forstand, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 1-2. Dette reguleres imidlertid av det til enhver tid gjeldende regelverket om offentlige anskaffelser, og bør ikke inntas i pengespilloven.

Norsk Tipping er etter offentligforskrifta § 1 første ledd bokstav h unntatt reglene i offentliglova.

14. Norsk Tippings grasrotandel

14.1. Gjeldende rett

Pengespilloven § 10 første ledd gir hjemmel til at en andel av innsatsbeløpet til spill som omfattes av loven kan fordeles direkte til en enhet som er registrert i Frivillighetsregisteret og som driver aktivitet på lokalt nivå. Dette omtales ofte som Grasrotandelen. Disse midlene regnes ikke som inntekt fra selskapets spill og inngår derfor ikke i selskapets overskudd. De nærmere rammene for Grasrotandelen følger av forskrift 15. desember 2017 nr. 2136 om grasrotandel.

Grasrotandelen ble lansert i 2009. Grasrotandelen gjør det mulig for den enkelte spiller hos Norsk Tipping å gi 7 prosent av spillinnsatsen til et selvvalgt lag eller en selvvalgt forening. For spill på Multix, Instaspill og Oddsen er Grasrotandelen 14 prosent av spillinnsatsen etter fratrukk for gevinster. For å kunne motta midler gjennom Grasrotandelen, må enheten være

registrert i Frivillighetsregisteret og være registrert med deltakelse i Grasrotandelen. Enheten må være ikke-fortjenestebasert og virksomheten må hovedsakelig basere seg på frivillig innsats.

Formålet med ordningen er å fremme frivillig aktivitet på lokalt eller regionalt nivå. Ordningen ble innført for å gjøre spilltilbudet til Norsk Tipping mer attraktivt sammenlignet med internasjonale aktører som tilbyr pengespill via internett uten norsk tillatelse. I Ot.prp. nr. 11 (2008-2009) ble dette omtalt som følger: "Hensikten med grasrotandelsordningen er først og fremst å underbygge Norsk Tippings virksomhet med å kanalisere pengespillaktiviteten i Norge og dermed blant annet forebygge kriminalitet og spilleavhengighet knyttet til pengespill. Ordningen vil i tillegg legge til rette for støtte til den frivillige aktiviteten på amatør- og grasrotnivå som foregår i lokalsamfunnet." Grasrotandelen gjør det tydelig for spillerne at de ved å delta i spillene til Norsk Tipping støtter organisasjonene og foreningene som får midler fra spillinntektene.

Siden starten har Grasrotandelen generert ca. 3,7 milliarder kroner til ulike formål.

14.2. Departementets vurdering

Departementet vurderte i Meld. St. 12 (2016-2017) at Grasrotandelen i all hovedsak fungerer godt og at ordningen har en demokratiserende funksjon ved at det er spillerne selv som innenfor visse rammer bestemmer hvilke formål som skal få midler. Videre vurderte departementet at ordningen trolig har en effekt på både rekruttering og kundelojalitet hos Norsk Tipping, og på denne måten styrker kanaliseringseffekten til Norsk Tipping og bidrar til at selskapet når de sosialpolitiske målene. Departementet mener at denne vurderingen gjelder også gjør seg gjeldende i dag. Ordningen med Grasrotandelen foreslås derfor videreført uten materielle endringer. Dette er i tråd med departementets konklusjon i Meld. St. 12 (2016-2017).

Innsatsandelene som fordeles av spillerne gjennom Grasrotandelen, skal ikke regnes som spillinntekt ved beregningen av Norsk Tippings overskudd. Dette framgår i dag direkte av pengespilloven § 10 første ledd. For å skille Grasrotandelen fra de reelle overskuddsmidlene til fordeling til de formålene loven bestemmer, foreslås det at Grasrotandelen hjemles i en egen bestemmelse i ny pengespillov, se lovforslaget § 19.

15. Norsk Rikstoto - tillatelse til å tilby pengespill på hest

15.1. Gjeldende rett

15.1.1. Konesjon til totalisatorspill

Tildeling av konsesjon for å tilby totalisatorspill er nærmere regulert i totalisatorloven og totalisatorforskriften. Loven og forskriften ligger under Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde. Totalisatorloven § 1 begrenser totalisatorspillene til hesteveddeløp. Det følger av totalisatorloven § 1 andre ledd at konsesjon kan gis for inntil fem år av gangen, og for et begrenset antall ganger hvert år. Konsesjon kan bare gis til organisasjoner eller selskap som har til formål bl.a. å støtte hesteavlen, jf. totalisatorloven § 1 tredje ledd.

Etter dagens lov kan det i prinsippet tildeles konsesjon til flere aktører, da ordlyden refererer til organisasjoner eller selskap. Ifølge totalisatorforskriften § 1 første ledd, kan imidlertid totalisatorspill bare tilbys av "den virksomhet" som er gitt konsesjon for slikt spill i Norge. Ordlyden i forskriften ble bevisst utformet for å "tydeliggjør[e] monopolsystemet i det [ordlyden] presiserer at ingen andre enn den institusjon som har konsesjon kan tilby totalisatorspill."⁴⁰ Norsk Rikstoto har enerett etter totalisatorloven i dag og har hatt denne eneretten siden etableringen i 1982. Norsk Rikstotos gjeldende konsesjon løper til og med 31. desember 2021.⁴¹

Det er Kongen som kan gi konsesjon til totalisatorspill, jf. totalisatorloven § 1 første ledd og totalisatorforskriften § 1 andre ledd første punktum. I henhold til totalisatorforskriften § 1 første ledd andre punktum kan Landbruks- og matdepartementet sette vilkår for konsesjonen. Landbruks- og matdepartementet kan også trekke tilbake en konsesjon for resten av konsesjonsperioden dersom den som har fått konsesjonen ikke betaler totalisatoravgiften, eller på annen måte bryter bestemmelser i loven eller forskriften.

15.1.2. Krav til totalisatorspillene og spillvirksomheten

Totalisatorforskriften § 2 angir at forskriftens formål er å sikre at totalisatorspill foregår i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av spillet.

For å bygge opp under formålet, er en rekke ansvarlighetskrav til totalisatorspillene tatt inn i Norsk Rikstotos konsesjon for perioden 2017 - 2021. I konsesjonen presiseres det blant annet at alt spill, med unntak av banespill, skal skje registrert. Konsesjonen har også krav om en rekke tiltak som skal redusere risikoen for spilleproblemer og spilleavhengighet, blant annet obligatoriske selvbestemte tapsgrenser, mulighet for selvekskludering og krav om synlig informasjon om fare ved spill og hjelpetilbud. Det er også krav om at Norsk Rikstoto skal etablere en totalgrense for spill og/eller tap som et sikkerhetsnett for spillere som har problemer med å sette grenser for egen spilleaktivitet. I tillegg stiller konsesjonen krav til internkontroll som bl.a. skal ivareta spillerenes rettigheter før, under og etter et hesteløp og krav om tiltak for å redusere risikoen for økonomisk kriminalitet.

Etter totalisatorloven § 1 fjerde ledd skal Landbruks- og matdepartementet godkjenne de enkelte spillformene som konsesjonshaver kan tilby, og fastsette spilleregler for spillene, jf. også totalisatorforskriften § 3 andre ledd.

Videre har totalisatorforskriften regler for driftsansvar i § 3 første ledd. Bestemmelsen presiserer at konsesjonshaver har overordnet driftsansvar og økonomistyring for alt totalisatorspill. Bestemmelsen har også en særskilt regel om at galoppporten skal sikres sin forholdsmessige del av antall løpsdager og rammer for totalisatorarrangement gjennom de årlige terminlister.

⁴⁰ Se høringsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet av 27. februar 2007 om samordnet forskrift om totalisatorspill

⁴¹ Konsesjonen er tilgjengelig på Lotteritilsynets hjemmesider: <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/11/Konsesjon-til-Norsk-Rikstoto-Totalisatorspill.pdf>

15.1.3. Fordeling av inntektene fra totalisatorspill

Fordelingen av inntekter fra totalisatorspillene er nærmere regulert i totalisatorforskriften § 4. Første ledd angir at inntektene fra totalisatorspillet skal bidra til å styrke hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl.

Det følger videre av andre ledd at bruttoomsetningen skal fordeles mellom spillerandelen (premier til spillerne) som godkjennes av Landbruks- og matdepartementet, totalisatoravgift, dekning av driftsutgifter ved totalisatorvirksomheten, og et beløp fastsatt av Landbruks- og matdepartementet til fremme av hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl.

I tredje ledd presiseres det at Landbruks- og matdepartementet fastsetter den andelen som skal forvaltes av Norsk Hestesenter. Det presiseres også at galoppporten skal sikres likeverdige vilkår som travsporten til fremme av hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl.

I gjeldende konsesjon for perioden 2017 – 2021 er det i punkt 6 stilt krav om at Norsk Rikstoto skal ha effektiv drift. Dette skal sikre at mest mulig av inntektene fra totalisatorspillene kan gå til overskuddsformålene.

Utdeling til formålene av overskuddet fra totalisatorspillene har de siste årene ligget på noe over en halv milliard. Midlene er fordelt på premier og transportstøtte til eiere av løpshester, premier til hesteoppdrettere, driftsstøtte til Det Norske Travselvskap og Norsk Jockeyklubb, overføringer til driftsselskapene som arrangerer trav- og galopplop, overføring til Norsk Hestesenter og tilskudd til Rikstotoklinikken Bjerke.

15.1.4. Totalisatoravgift

Totalisatorforskriften § 4 fjerde ledd angir at konsesjonshaver skal betale avgift til staten på 3,7 % av bruttoomsetning per år. Satsen ble i statsbudsjettet for 2020 redusert til 3,33 %, se Prop. 1 LS (2019-2020) fra Finansdepartementet, men forskriften er ikke oppdatert i henhold til dette.

Avgiften er fiskalt begrunnet. Den ble tidligere budsjettet på Landbruks- og matdepartementets budsjett som en sektoravgift. Fordi avgiften ikke har hatt et sektorpolitisk formål på mange år, ble den i 2018 omgjort til særavgift under Finansdepartementets budsjett.

Som en konsekvens av utbruddet av covid-19 våren 2020, som førte til en stans i alle løp på landets trav- og galoppbaner, besluttet regjeringen å fremme forslag for Stortinget om å frita Norsk Rikstoto fra plikt til å betale totalisatoravgiften for hele året 2020. Stortinget sluttet seg til forslaget.

15.1.5. Annet regelverk som gjelder gjennomføringen av totalisatorløp

Totalisatorloven gir hjemmel til forskrift 1. oktober 1982 nr. 3900 om stevneveterinær ved trav- og galopplop og forskrift 16. februar 1987 nr. 3898 om stevneveterinærassistent ved totalisatorlop og ridestevner. Forskriftene stiller krav om at stevneveterinær og eventuelt stevneveterinærassistent skal være til stede når selskap med totalisatorbevilling arrangerer

løp. Etter stevneveterinærforskriften § 3 skal stevneveterinæren føre tilsyn med at bestemmelser gitt i, eller i medhold av, matloven og dyrevelferdsloven blir overholdt. Forskriften er også hjemlet i dyrevelferdsloven og matloven.

15.2. Kort om Norsk Rikstoto

Stiftelsen Norsk Rikstoto er i henhold til vedtektene § 1 en næringsdrivende stiftelse. Stiftelsen ble opprettet av Det Norske Travselsskap og Norsk Jockeyklubb i 1982. Stiftelsen er selvstendige og selveiende rettssubjekt, jf. stiftelsesloven § 2.

Stiftelsens formål framgår av vedtektene § 4 og er som følger:

«Norsk Rikstoto har gjennom konsesjon gitt av Kongen, ansvar for alt veddemål med totalisator og skal bidra til at inntektene fra spillet kommer hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl til gode.

Norsk Rikstoto er tillagt den overordnede økonomiske styring gjennom godkjenning av stifternes og driftsselskapenes budsjetter, godkjenning av terminlisten og fastsetting av forutsigbare mål for overføring til de aktive i trav- og galoppporten.

Norsk Rikstoto kan delta i eller etablere næringsvirksomhet som støttet formålet.

Norsk Rikstoto har hatt konsesjon til å tilby hestespill siden oppstarten i 1982. Konsesjon har vært gitt for fem år av gangen.

15.3. Departementets vurdering

15.3.1. Føringer i Meld. St. nr. 12 (2016-2017)

Pengespillmeldingen legger til grunn at ansvaret for all pengespillpolitikk skal samles i Kulturdepartementet i forbindelse med ny lov om pengespill. Dette innebærer at Kulturdepartementet overtar ansvaret for reguleringen av totalisatorspillene. Meldingen legger til grunn at å samle all pengespillregulering og –forvaltning under ett departements ansvarsområde vil sikre et mer helhetlig perspektiv på pengespillreguleringen innenfor hele sektoren og vil redusere risikoen for at ansvarlighetshensynene som ligger til grunn for pengespillpolitikken blir vektlagt ulikt på tvers av dagens tre sektorområder.

Pengespillmeldingen legger videre opp til at Landbruks- og matdepartementet fortsatt skal ha ansvar for forhold som gjelder selve hestesporten, f.eks. oppfølging av dyrevelferd og veterinære forhold, i den grad dette skal reguleres spesielt i tilknytning til pengespill på hest. Dette med bakgrunn i at det er Landbruks- og matdepartementet som har ansvar for den generelle reguleringen som gjelder slike forhold og har fagkompetansen på feltet.

Pengespillmeldingen legger også opp til at overskuddet fra totalisatorspillene fortsatt skal gå til hesteformål og at det er Landbruks- og matdepartementet som skal ha ansvar for den nærmere fordelingen av overskuddet. Det legges også opp til at det er Landbruks- og matdepartementet som skal ha ansvar for konsesjonen til den aktøren som tilbyr totalisatorspill i framtiden. Eventuelle vilkår i konsesjonen skal imidlertid begrenses til å gjelde forhold som ligger under det faglige ansvarsområdet til Landbruks- og matdepartementet.

15.3.2. Utredning av mulig overføring av totalisatorspillene til Norsk Tipping

Regjeringen besluttet høsten 2019 å vurdere om enerettsmodellen kan styrkes ytterligere ved å overføre totalisatorspillene fra Norsk Rikstoto til Norsk Tipping. Vurderingen skulle gjennomføres av Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet i fellesskap. Vurderingen skulle primært fokusere på hvordan hensynet til ansvarlige spill kan ivaretas på best mulig måte i framtiden. De økonomiske og organisatoriske konsekvensene for selskapene skulle også bli vurdert, samt hvordan interessene til hestesporten kunne ivaretas.

Som del av vurderingsgrunnlaget innhentet departementet en utredning fra Oslo Economics som skulle belyse markedsutviklingen for totalisatorspill ved videreføring av dagens modell, og synergier og kostnader ved å overføre totalisatorspill til Norsk Tipping.⁴² Oslo Economics konkluderte etter en samlet vurdering med at tilgjengelige datakilder taler for et videre fall i omsetningen til norsk Rikstoto fram mot 2026 på mellom 7 % og 27 %, avhengig av innretningen av en total tapsgrense. Det ble imidlertid presisert at prognosen er beheftet med usikkerhet og at en rekke endringer i faktiske forhold vil kunne ha påvirkning på omsetningen. Videre konkluderte Oslo Economics med at bedriftsøkonomiske synergier ved en overføring av totalisatorspillene til Norsk Tipping ville kunne utgjøre 80 – 100 mill. kroner innen en tidshorisont på tre til syv år.

Departementene gjennomførte egne vurderinger knyttet til hvordan hensynet til ansvarlige pengespill kan ivaretas. Det ble her vurdert at muligheten til å ivareta ansvarligheten i totalisatorspillene ikke er avhengig av at spillene overføres til Norsk Tipping, men at enkelte justeringer innenfor en modell med to enerettsaktører kan bidra til å styrke enerettsmodellen og bidra til enda bedre gjennomføring av den norske pengespillpolitikken.

I forbindelse med utredningen ble det avholdt flere møter mellom departementene og berørte parter. Det ble i denne sammenheng lagt fram et sterkt ønske fra hestemiljøene om å fortsatt ha et eget spillsselskap for hestespill, med utgangspunkt i at det er en særskilt symbiose mellom spillene og hestesporten.

Regjeringen offentliggjorde i april 2020 at dagens modell for organiseringen av hestespill skal videreføres. På samme tidspunkt ble det varslet om at det ville gjøres noen grep i den nye pengespilloven for å øke ansvarligheten og den offentlige kontrollen med hestespillene. Vurderingene knyttet til disse tiltakene følger nedenfor i kapittel 15.3.3.

15.3.3. Villkår for tillatelse

Pengespillmeldingen og regjeringens konklusjon om modell for organiseringen av hestespill i framtiden legger begge til grunn at det fortsatt er stiftelsen Norsk Rikstoto som skal være enerettsaktør for totalisatorspillene. Som omtalt over, er en stiftelse et selvstendig og selveiende rettssubjekt, jf. stiftelsesloven § 2. Departementet finner det dermed vanskelig å

⁴² Sammendrag av utredningen finnes her:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f8b25ece3bb44e2fb16458eede14c2d3/rappport-hestespillkonsesjon-sammendrag.pdf>

pålegge i lov at en konkret navngitt stiftelse skal ha en plikt til å tilby pengespill. Det må være opp til stiftelsen selv å beslutte om den ønsker å utføre en slik virksomhet. For Norsk Tipping, som er et heleid statlig selskap, stiller dette seg annerledes, og Norsk Tippings virksomhet er derfor regulert med navn gjennomgående i lovforslaget.

Departementet foreslår derfor i § 16 en generell bestemmelse som vil gjelde for den aktøren som får tillatelse til å tilby pengespill på hest. Departementet presiserer imidlertid at det også i framtiden er Norsk Rikstoto som er tiltenkt rollen som enerettsaktør for hestespill, dersom stiftelsen selv ønsker dette.

Lovforslaget § 16 tar sikte på å sikre en grad av offentlig kontroll av aktøren som får enerett til å tilby hestespill, som i stor grad tilsvarer den direkte offentlige styringen som Norsk Tipping er underlagt. Som departementet vil begrunne nærmere nedenfor, er en sterk offentlig kontroll med enerettsaktørene en forutsetning for at en enerettsmodell kan være lovlig etter EØS-retten. Graden av statlig kontroll kan videre ha betydning for robustheten av enerettsmodellen. Jo mer kontroll, jo mer robust vil enerettsmodellen være. Departementet vurderer også at det vil styrke enerettsmodellen at regelverket har en systematisk og sammenhengende tilnærming til hvilke vilkår som skal gjelde for de to enerettsaktørene, så lenge det ikke er konkrete forhold ved pengespillene som tilsier en forskjellsbehandling.

Rammer for tillatelsen

Tillatelse til totalisatorspill gis i dag gjennom konsesjon fra Kongen med Landbruks- og matdepartementet som ansvarlig departement. Som omtalt over i kapittel 15.3.1, legger pengespillmeldingen til grunn at konsesjonsordningen skal videreføres og at Landbruks- og matdepartementet fortsatt skal ha ansvaret for konsesjonen til aktøren som kan tilby hestespill. Konsesjonen skal imidlertid ikke inneholde vilkår knyttet til regulering av spilltilbudet i framtiden. Eventuelle vilkår som tas inn i selve konsesjonen skal gjelde forhold som ligger under det faglige ansvarsområdet til Landbruks- og matdepartementet.

På bakgrunn av føringene i pengespillmeldingen, foreslår departementet i § 16 første ledd første punktum at Kongen kan gi tillatelse til én aktør til å tilby pengespill på hest. Departementet foreslår å bruke begrepet "tillatelse" i stedet for dagens begrep "konsesjon". Dette er del av en harmonisering av begrepsbruken i pengespilloven, hvor det gjennomgående er foreslått å bruke begrepet tillatelse når det gjelder muligheten til å tilby pengespill. Endringen i begrepsbruken er ikke ment å skulle medføre materielle endringer.

Som omtalt over i kapittel 15.1.1, kan det etter totalisatorloven i prinsippet tildeles konsesjon til flere aktører, da ordlyden i totalisatorloven § 1 tredje ledd refererer til "organisasjoner eller selskap". Begrensningen i lovforslaget § 16 om at Kongen kan gi tillatelsen bare til "én aktør" vurderes likevel ikke å være en endring av dagens rettstilstand, men presiserer det som har vært gjeldende tolkning av totalisatorloven, og som følger av totalisatorforskriften § 1 første ledd hvor det vises til "den virksomhet" som er gitt konsesjon. Presiseringen tydeliggjør imidlertid at det skal være enerett til å tilby pengespill på hest i Norge.

Reguleringen av aktøren som får tillatelse til å tilby hestespill vil i framtiden følge to spor, både pengespillov og tillatelse, og ansvaret fordeles mellom to departementer. De pengespillpolitiske forholdene skal følges opp av Kulturdepartementet, mens forhold knyttet

til hestesport, dyrevelferd, veterinære forhold og fordeling av overskudd fra hestespillene skal følges opp Landbruks- og matdepartementet. Etter dagens totalisatorforskrift § 1 andre ledd kan Landbruks- og matdepartementet sette vilkår for konsesjonen og kan trekke konsesjonen tilbake. Departementet vurderer at når det er Kongen som gir en tillatelse under ny pengespillov, bør aktuelle vilkår som går utover pengespillregelverket følge tillatelsen og dermed fastsettes av Kongen.

Departementet legger til grunn at som en del av forberedelsene til at det skal gis tillatelse til en ny femårsperiode, bør Lotteritilsynets vurdering av om Norsk Rikstoto fortsatt vil være i stand til å tilby pengespill i tråd med lovens formål og bestemmelser innhentes før en tillatelse gis for en ny periode. Selv om Kongens tillatelse ikke skal inneholde pengespillpolitiske føringer, er det essensielt at den aktøren som gis en enerett til å tilby pengespill på hest er i stand til å følge opp de pengespillpolitiske målene.

Videre viser departementet til lovforslaget § 35 om tilbakekall av tillatelse, se omtale nedenfor i kapittel 19.4. Her foreslås det at Lotteritilsynet kan kalle en tillatelse tilbake eller sette vilkår for fortsatt drift dersom det skjer gjentatte eller alvorlige brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av pengespilloven, alvorlige brudd på hvitvaskingsregelverket, gjentatte eller alvorlige brudd på ro og orden eller andre alvorlige lovbrudd. Det foreslås her også at dersom tillatelsen er gitt av Kongen i medhold av §§ 16 eller 17, skal beslutningen om tilbakekall bekreftes av Kongen før den kan iverksettes. Dette innebærer i realiteten at det er Kongen som har siste ord når det gjelder tilbakekall av en tillatelse som Kongen har gitt.

Departementet foreslår i § 16 første ledd siste setning å videreføre dagens tidsperiode for tillatelse til hestespill på fem år av gangen. Departementet legger til grunn at fem år har vært en tilstrekkelig tidsperiode for Norsk Rikstoto til å innrette seg til nye krav som har kommet med hver konsesjon så langt, samtidig som det har gitt forutsigbarhet for driften. Departementet presiserer imidlertid at Norsk Rikstoto i framtiden vil måtte legge til grunn en mer dynamisk tilnærming til hvilke krav som vil gjelde i tillatelsesperioden, da større deler av virksomheten til hestespillaktøren vil reguleres gjennom lov og forskrift som kan endres i løpet av tillatelsesperioden, dersom pengespillpolitiske forhold skulle tilsa dette.

Enerettsaktørens formål

Aktøren som får enerett til å tilby hestespill tildes en særskilt rolle i gjennomføringen av norsk pengespillpolitikk sammen med Norsk Tipping. De to enerettsaktørene skal være bærebjelkene i den norske pengespillpolitikken ved å tilby ansvarlige pengespill i tråd med pengespillovens formål og bestemmelser. Pengespilloven og den norske pengespillpolitikken bygger på at hensynet til ansvarlige pengespill og forebygging av negative konsekvenser av pengespill skal gå foran hensynet til inntekter til overskuddsformålene. En slik trinnhøyde i hvilke hensyn som skal vektlegges er også essensiell for å oppfylle EØS-avtalens krav til en enerettsmodell. Dette innebærer at enerettsaktørene må ha ansvarlige pengespill som sitt primære formål, ikke inntekter til gode formål. Det følger altså et særskilt ansvar med en tillatelse til å være enerettsaktør på det norske pengespillmarkedet.

I lovforslaget § 10 lovfestes Norsk Tippings formål. Formålet er å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud og forebygge negative konsekvenser av pengespill i tråd med pengespillovens bestemmelser. Innenfor disse rammene skal selskapet ha effektiv drift, slik

at mest mulig av inntektene fra selskapets pengespill går til de overskuddsformålene som loven angir. Norsk Tippings formål speiler pengespillovens formål og synliggjør trinnhøyden i de pengespillpolitiske målene, hvor ansvarlighet og forebygging av negative konsekvenser av pengespill går foran inntekter til overskuddsformålene.

Departementet vurderer at ansvarlighet og forebygging av negative konsekvenser av pengespill bør være synliggjort på samme måte i formålet til enerettsaktøren som får tillatelse til å tilby hestespill. Departementet foreslår derfor i lovforslaget § 16 første ledd annet punktum en tilsvarende formulering som er foreslått i lovforslaget § 10 om Norsk Tippings formål. Det foreslås at tillatelse til å tilby pengespill på hest kan gis til en aktør som har til formål å legge til rette for et ansvarlig pengespilltilbud og forebygge negative konsekvenser av pengespill i tråd med pengespillovens bestemmelser. Departementet vurderer at en slik synliggjøring av det primære formålet med pengespillpolitikken, også hos enerettsaktøren som tilbyr hestespill, vil styrke enerettsmodellen.

For å legge til rette for at overskuddet fra hestespillene fortsatt kan gå til hesteformål, som i dag, foreslår departementet at det stilles krav om at aktøren som får tillatelse til å tilby hestespill også skal ha til formål å støtte hestehold, hestesport og hesteavl. Dette viderefører dagens krav i totalisatorloven § 1 og totalisatorforskriften §§ 1 og 4, knyttet til hvilket formål dagens konsesjonshaver må ha og hvilke formål inntektene skal gå til.

Norsk Rikstotos formål synliggjør i dag at stiftelsen skal ha ansvar for alt veddemål med totalisator gjennom konsesjon gitt av Kongen. I motsetning til Norsk Tippings vedtektsfestede formål i dag, sies det imidlertid ingenting om et ansvarlig pengespilltilbud eller at stiftelsen skal forebygge negative konsekvenser av pengespill.

Lovforslaget § 16 annet ledd innebærer altså at Norsk Rikstoto, dersom stiftelsen ønsker å få tillatelse til å tilby pengespill på hest etter ny pengespilllov, må gjøre endringer i sitt vedtektsfestede formål for å oppfylle kravet i lovforslaget § 16 første ledd annet punktum. Departementet legger til grunn at det må gjennomføres en omdanning som er i tråd med bestemmelsene i stiftelsesloven kapittel 6. Det er Landbruks- og matdepartementet som har omdanningsmyndighet i stiftelsen, etter forslag fra styret eller oppretterne, jf. vedtektene § 18. En omdanning må etter stiftelsesloven § 51 også godkjennes av Stiftelsestilsynet.

Kontroll med den som har tillatelsen

Det er en grunnleggende forutsetning i EØS-retten at den som tildeles en enerett må være underlagt streng og effektiv kontroll fra offentlige myndigheter for at en enerettsmodell skal være lovlig. EU-domstolen har gitt uttrykk for dette i en rekke avgjørelser, hvor det uttales at myndighetene kan vurdere at "... it is only by granting exclusive rights to a single entity which is subject to strict control by the public authorities that it can tackle the risks connected with the betting and gaming sector..."⁴³. Det følger av samme avgjørelse at for at eneretten skal være i tråd med EØS-retten, må myndighetene ha flere kontrollmuligheter som kan påvirke enerettsaktøren enn det som er mulig under et lisenssystem.

⁴³ EU-domstolens saker C-186/11 og C-209/11 Stanleybet, avsnitt 30.

Domstolspraksis legger videre til grunn at eneretten kan tildeles enten en offentlig eller privat aktør, så lenge de nevnte kontrollmulighetene er tilstede. Domstolspraksis legger også til grunn at de samme kontrollmulighetene er nødvendige for at myndighetene kan tildele en enerett uten åpen konkurranse fra andre søkere, slik det er gjort til nå under den norske enerettsmodellen. Dette ble vurdert i C-203/08 *Sporting Exchange*, hvor EU-domstolen la til grunn at krav om likebehandling og transparens kunne fravikes når en enerett ble tildelt til en offentlig aktør som er underlagt direkte statlig styring eller en privat aktør hvor virksomheten er gjenstand for streng kontroll fra myndighetenes side.

Departementet vurderer ut fra dette at det rettslig sett ikke er noe i veien for å tildele en enerett til å tilby hestespill til én aktør uten åpen konkurranse, så lenge aktøren er underlagt streng kontroll fra myndighetenes side, utover det som ville være mulig i et lisenssystem med flere aktører.

Rettspraksis gir ingen klar definisjon av hva som utgjør streng offentlig kontroll. Nivået for regulering, styring og kontroll må vurderes og fastsettes konkret av norske myndigheter. I C-212/08 *Zeturf*, hvor lovligheten av det franske selskapet PMUs enerett til å tilby hestespill utenfor bane ble vurdert, uttalte EU-domstolen at det kan utgjøre streng offentlig kontroll når staten har direkte kontroll med enerettsaktørens virksomhet, organiseringen av hesteløp som det kan spilles om, tillatte typer spill, distribusjonskanaler og har kontroll over tilsynet med aktivitetene. Videre bestod PMUs styre av ti representanter, hvorav to (president og adm. dir.) skulle godkjennes av to departementer, og fire oppnevnes av disse departementene.

Som omtalt i kapittel 13 over, er Norsk Tipping et statlig heleid selskap og er underlagt direkte statlig eierstyring. Departementet velger alle ikke-ansatte styremedlemmer. I tillegg har departementet en særskilt mulighet til å instruere selskapet direkte i brev form uten bruk av generalforsamling. En tilsvarende mulighet til direkte statlig styring og instruksjon er i dag ikke mulig overfor enerettsaktøren som tilbyr hestespill. Landbruks- og matdepartementet har likevel mulighet til å utøve kontroll med Norsk Rikstoto gjennom å beslutte ett av fem medlemmer i styret og godkjenne vedtektene for stiftelsen. Departementet skal også formelt utpeke styret. Dette innebærer mer kontroll med enerettsaktøren enn det som ville være mulig i for eksempel en lisensordning.

Med henvisning til rettspraksisen som er gjengitt over, vurderer departementet at enerettsmodellen vil styrkes ytterligere ved å øke den offentlige kontrollen av aktøren som skal tilby hestespill. Det må dreie seg om en kontroll som går utover det som realistisk sett er mulig å oppnå overfor andre private aktører. Departementet legger til grunn at hvor robust enerettsmodellen kan anses å være, vil henge sammen med graden av styring og kontroll med enerettsaktørene. En økt offentlig kontroll med enerettsaktøren som tilbyr hestespill vil øke sammenhengen og systematikken i pengespillregelverket og pengespillpolitikken.

For å styrke den offentlige kontrollen med aktøren som får tillatelse til å tilby hestespill, og derigjennom styrke enerettsmodellen, foreslår departementet i § 16 første ledd fjerde punktum et krav om at staten skal ha flertall i denne aktørens styre. Med flertall i styret menes her at staten skal peke ut flertallet av styremedlemmene. Slik ansvarsfordelingen mellom departementene er lagt til grunn i pengespillmeldingen, vil det være Landbruks- og

matdepartementet som vil være ansvarlig for oppfølgingen av aktøren som skal tilby hestespill. Det vil dermed også være naturlig at det fortsatt er Landbruks- og matdepartementet som ivaretar statens ansvar for styreoppnevning hos denne aktøren.

Staten har i dag ikke flertall i Norsk Rikstotos styre. Forslaget innebærer altså at Norsk Rikstoto, dersom stiftelsen ønsker å søke om tillatelse til å tilby pengespill på hest etter ny pengespillov, vil måtte endre sine vedtekter. Departementet forutsetter at en endring av vedtektene vil måtte gjennomføres som en omdanning i tråd med bestemmelsene i stiftelsesloven kapittel 6.

Videre foreslår departementet i § 16 andre ledd at det gis en mulighet for departementet som er ansvarlig for pengespillpolitikken (Kulturdepartementet) til å gi skriftlige instruksjoner til enerettsaktøren som får tillatelse til å tilby hestespill. Dette speiler departementets adgang til å instruere Norsk Tipping, se lovforslaget § 13 og nærmere omtale over i kapittel 13.2.3. Instruksjonsadgangen begrenses, som for Norsk Tipping, til forhold som gjelder oppfyllelsen av lovens hovedformål, jf. lovforslaget § 1 første ledd. Instruksjonsadgangen vil dermed gjelde forhold knyttet til ansvarlige pengespill og andre negative konsekvenser av pengespill (kriminalitet, forbrukerbeskyttelse etc.). Dette gir en mulighet for staten til å kunne gripe raskt inn dersom det skulle oppstå praksis som motarbeider måloppnåelsen i pengespillpolitikken.

Departementet legger til grunn at bestemmelsen skal være en sikkerhetsventil som vil brukes i få tilfeller. Det vil i første rekke være Lotteritilsynet som vil føre tilsyn med enerettsaktørens praksis og hvordan denne samsvarer med målene i pengespilloven og pengespillpolitikken for øvrig. Hjemmelen kan imidlertid blant annet tenkes brukt dersom det ved tilbud, markedsføring eller distribusjon av et pengespill oppstår en akutt og uakseptabel risiko for spilleproblemer, kriminalitet eller manglende beskyttelse av forbrukerrettigheter, i strid med målene i pengespilloven.

Hvilket pengespilltilbud omfatter tillatelsen?

Departementet vurderer at når staten har valgt en enerettsmodell som reguleringsmodell, er dette på bakgrunn at det skal det være minst mulig konkurranse på pengespillmarkedet. Dette vil også gjelde mellom enerettsaktørene. I dag er markedet delt opp mellom enerettsaktørene slik at Norsk Rikstoto har enerett til å tilby totalisatorspill på hest, mens Norsk Tipping har enerett til å tilby en rekke andre pengespill med høy omsetning, høye premier og høyest risiko for spilleproblemer. Norsk Tipping tilbyr oddsspill på en rekke idrettsarrangementer, men har ikke tilbudt oddsspill på hest, da dette ligger nært opp til Norsk Rikstotos tilbud. Departementet erfarer imidlertid at aktører uten tillatelse til å tilby pengespill i Norge i noe begrenset omfang tilbyr oddsspill på hest rettet mot det norske markedet. Dette markedet er det altså ingen av de norske enerettsaktørene som kanalisere spillere fra i dag.

I ny pengespillov bør grensene mellom enerettsaktørenes pengespilltilbud tydeliggjøres slik at det ikke etableres konkurranseflater mellom disse to aktørene. Departementet vurderer at et opplagt alternativ vil være at en grense følger dagens regelverk, slik at tillatelsen som Norsk Rikstoto kan søke om er begrenset til totalisatorspill på hesteveddeløp. Dette er godt

innarbeidet hos enerettsaktørene og medfører liten overlapp og få misforståelser knyttet til hvilke pengespill hver av aktørene kan tilby.

Et annet alternativ kan være å avgrense Norsk Rikstotos virksomhet til totalisatorspill som sådan. I andre land gjennomføres det totalisatorspill også på hundevaddeløp. Departementet vurderer imidlertid at Norsk Rikstotos lange tradisjoner og formål knyttet til hest gjør det uhensiktsmessig å åpne opp for at denne aktøren også skal kunne innføre vaddeløp på andre dyr. Det er heller ikke noen tradisjon i Norge å tilby vaddeløp på andre dyr enn hest.

Et tredje alternativ vil være å avgrense Norsk Rikstotos virksomhet til pengespill på hest. En slik avgrensning ville åpne opp for at Norsk Rikstoto vil kunne tilby pengespill på hest med faste odds. Avgrensningen vil kunne føre til økt kanalisering ved å gi spillere som i dag spiller oddspill på hest hos aktører uten tillatelse til å tilby pengespill rettet mot Norge, mulighet til å velge et regulert tilbud i Norge istedet. Spill med faste odds krever imidlertid en annen kunnskap hos pengespilltilbyderen enn ved totalisatorspill, da det må settes odds på forhånd. Det er også en høyere risiko for spilleproblemer knyttet til slike spill enn de totalisatorspillene som Norsk Rikstoto tilbyr i dag.

For å sikre at det ikke etableres konkurranseflater mellom enerettsaktørene, vurderer departementet at dersom Norsk Rikstotos virksomhet skal avgrenses til pengespill på hest, må dette knyttes opp mot pengespill på hesteløp på en bane. Det er ikke meningen at pengespill på hest skal inkludere f.eks. virtuelle spill hvor figurer, tegninger e.l. av hest inngår. Slike pengespill vil kunne komme i konkurranse med Norsk Tippings automatspill eller Instaspill.

Departementet har i lovforslaget § 16 foreslått at Norsk Rikstotos spill avgrenses til "pengespill på hest", beskrevet som alternativ tre over. Dette innebærer en mulighet til å tilby andre pengespill på hest enn totalisatorspill, og er altså en utvidelse av Norsk Rikstotos mulige spillportefølje. Samtidig er dette en portefølje som Norsk Tipping ikke tilbyr i dag. Departementet vurderer at det er hensiktsmessig å gi spillere som ønsker å spille andre pengespill på hest enn totalisatorspill mulighet til å velge et regulert tilbud i Norge. Departementet vurderer også at det vil være mest naturlig at den aktøren som allerede har kompetanse på pengespill på hest får anledning til å tilby disse spillene.

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes innspill på denne avgrensningen.

Andre lovfestede krav som vil gjelde for aktøren som har tillatelse til å tilby hestespill

Departementet viser til lovforslaget § 7, omtalt over i kapittel 10, som gir regler for markedsføring av pengespill. Det vises her til at markedsføring av pengespill skal begrenses til det som er nødvendig for å informere om spilltilbudet og lede folks spillelyst inn mot trygge og ansvarlige spilltilbud. Departementet foreslår også en forskriftshjemmel for å kunne gi nærmere regler om markedsføring av pengespill.

Videre viser departementet til kravene i lovforslaget §§ 8 og 9 om at tilbydere av pengespill skal sikre at det finnes nødvendige ansvarlighetstiltak tilpasset typen pengespill, samt sikre

at pengespillene foregår på en redelig måte og gjøre tiltak for å hindre at pengespill skjer i forbindelse med kriminell virksomhet, se omtale over i kapittel 11 og 12.

Departementet viser for øvrig til kapittel 16 nedenfor som gjennomgår særskilte regler for begge enerettsaktørenes pengespilltilbud, se lovforslaget kapittel 5. Her foreslår departementet blant annet regler om godkjenning av enerettsaktørenes pengespilltilbud og om forskriftsfastsetting av overordnede regler for pengespilltilbudet. Overordnede regler vil bl.a. kunne være regler om tapsgrenser.

Rapporteringskrav

Departementet viser til at Lotteritilsynet til Norsk Tippings generalforsamling årlig utarbeider en rapport om Norsk Tippings kanaliseringsevne og ansvarlighetstiltak, basert på rapportering fra selskapet. Departementet vurderer at en tilsvarende ordning bør innføres for aktøren som får tillatelse til å tilby hestespill. En slik rapportering vil gi departementet et grunnlag for å vurdere om det er behov for justeringer i regelverk, spillportefølje eller ansvarlighetstiltak, for å sikre at enerettsaktørenes bidrar til å oppfylle de pengespillpolitiske målene og pengespillovens formål.

Departementet vurderer imidlertid at det ikke vil være behov for en konkret lovfesting av en slik rapporteringsordning. Etter lovforslaget § 26 skal Lotteritilsynet føre tilsyn med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av pengespilloven overholdes. I den forbindelse kan Lotteritilsynet i henhold til lovforslaget § 27 be om opplysninger, innsyn i dokumenter og dokumentasjon fra enhver. Departementet legger til grunn at de nevnte bestemmelsene er tilstrekkelige til at Lotteritilsynet kan innhente informasjon fra både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto for å kunne vurdere aktørens kanaliseringsevne og ansvarlighetstiltak.

Departementet vurderer at en bestilling til Lotteritilsynet om å utarbeide kanaliserings- og ansvarlighetsrapporter for enerettsaktørenes bør inngå i Lotteritilsynets tildelingsbrev som en del av etatsstyringen. Rapporten vil primært være et grunnlag for departementets løpende vurdering av hvordan de pengespillpolitiske målene oppnås. Rapporten om Norsk Tipping vurderes av generalforsamlingen ved Kulturdepartementet. Når det gjelder rapporten om Norsk Rikstoto, foreslår departementet at denne skal oversendes Kulturdepartementet på et fast årlig tidspunkt som avtales med Lotteritilsynet. Med bakgrunn i rapportene, vil Kulturdepartementet ta stilling til om det er behov for å foreslå endringer i føringene som gjelder for enerettsaktørenes.

15.3.4. Fordeling av overskuddet fra pengespill på hest

Dagens regelverk angir at bruttoomsetningen fra totalisatorspillene skal gå til premier i pengespillene (spillerandel), totalisatoravgift, utgifter til driften av totalisatorvirksomheten, og til Norsk Hestesenter. Beløpet som går til Norsk Hestesenter fastsettes av Landbruks- og matdepartementet.

Pengespillmeldingen legger til grunn at det fortsatt skal være Landbruks- og matdepartementet som skal ha det faglige ansvar for hesteformålene og fortsatt fordele den andelen av Norsk Rikstotos overskudd som dette departementet har fordelt tidligere.

Departementet foreslår i § 16 tredje ledd en bestemmelse som gir føringer for hvordan overskuddet fra pengespill på hest skal fordeles. Departementet foreslår å ta utgangspunkt i overskuddet fra pengespillene, heller enn bruttoomsetningen som dagens regelverk viser til. Dette samsvarer bedre med andre bestemmelser i lovforslaget, som formålsbestemmelsen i § 1 andre ledd og § 14 om fordeling av Norsk Tippings overskudd. Når det gjelder premieandelen til spillerne og totalisatoravgiften, vil det følge av regelverket som regulerer disse beløpene at de skal trekkes fra bruttoomsetningen før overskuddet til hesteformålene kan disponeres. Departementet vurderer at dette er regnskapstekniske forhold som ikke er nødvendig å synliggjøre i en bestemmelse som gjelder hvilke formål som skal få overskuddet fra pengespill på hest.

Departementet foreslår i § 16 tredje ledd første punktum at det slås fast at overskuddet fra pengespill på hest skal gå til aktører som fremmer hestesporten, hesteholdet og norsk hesteavl. Disse formålene er også angitt i dagens totalisatorforskrift.

Videre foreslår departementet i lovforslaget § 16 tredje ledd andre punktum at Landbruks- og matdepartementet kan fastsette forskrift med nærmere regler om fordeling av overskuddet fra pengespill på hest. Ved å forskriftsfeste fordelingen av overskuddet, kan det legges opp til et forutsigbart system for overskuddsfordelingen. Dette vil også kunne synliggjøre en bredde i formålmottakere, til beste for norsk hestспорт, hestehold og hesteavl.

I likhet med det som er gjort gjeldende under nåværende regelverk, legges det til grunn at fordelingen av overskuddet skal sikre likeverdige vilkår for galoppporten og travsporten. Departementet ser imidlertid ikke grunn til å lovfeste dette, når lovforslaget ikke gir nærmere beregninger av andelene som skal tilfalle de enkelte formålene. En slik forutsetning kan heller tas inn som et vilkår i tillatelsen til å tilby hestespill som Kongen gir, slik det også er gjort i dagens konsesjon til Norsk Rikstoto.

Lovforslaget § 10 andre ledd stiller krav om at Norsk Tipping skal ha effektiv drift, slik at mest mulig av inntektene fra selskapets pengespill går til de angitte formålene. Departementet understreker at generering av overskudd til gode formål er et underordnet mål i pengespillpolitikken. I likhet med Norsk Tipping, vil det heller ikke kunne være et mål for Norsk Rikstoto å være profittmaksimerende. Det er likevel vesentlig at Norsk Rikstoto, i likhet med Norsk Tipping, forvalter de inntektene stiftelsen har på en god måte. Det forventes derfor at også Norsk Rikstoto har effektiv drift og sikrer at mest mulig av inntektene fra hestespillene går videre til overskuddsmottakerne.

15.3.5. Totalisatoravgift

Totalisatorforskriften § 4 fjerde ledd gir i dag en hjemmel for totalisatoravgiften. Avgiftsbestemmelsens plassering i totalisatorregelverket er knyttet til at totalisatoravgiften tidligere var en sektoravgift. Med bakgrunn i at avgiften i 2018 ble omgjort til en særavgift under Finansdepartementets budsjett, vurderer departementet at det ikke er behov for en lov hjemmel for avgiften i ny pengespilllov. Departementet legger til grunn at avgiften i framtiden i stedet hjemles i lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter. Departementet foreslår derfor ingen bestemmelse om totalisatoravgiften.

Eventuelle endringer vedrørende totalisatoravgiften vil følge av de årlige statsbudsjettene og er ikke gjenstand for vurdering i denne høringen.

16. Spesielle regler for enerettsaktørenes pengespilltilbud

16.1. Godkjenning av nye pengespill

16.1.1. Gjeldende rett

Pengespilloven § 1 første ledd bokstav d) legger til Kongen å bestemme hvilke nye pengespill loven skal gjelde for. I Ot.prp. nr. 52 (1991-1992) begrunnes denne bestemmelsen med at loven bør utformes slik at spill kan utskiftes eller settes i verk uten at det er nødvendig med lovendring. Hjemmelen er brukt en rekke ganger når Norsk Tippings portefølje har blitt utvidet.

Spillereglene for henholdsvis Multix (spilleautomater), Belago (bingoterminaler) og Instaspill (nettspill) gir Lotteritilsynet myndighet til å godkjenne nye enkeltspill og endringer i enkeltspill innenfor disse spillkategoriene.

Totalisatorloven § 1 fjerde ledd fastsetter at det er Landbruks- og matdepartementet som godkjenner de enkelte former for totalisatorspill.

16.1.2. Departementets vurdering

Meld. St. 12 (2016-2017) legger til grunn at nye pengespillkategorier hos enerettsaktørene skal fastsettes i forskrift av Kongen i statsråd. I meldingen forklares det at med nye pengespillkategorier menes nye pengespilltyper med andre egenskaper enn de pengespillene som de regulerte spilleoperatørene i Norge allerede tilbyr. Nye enkeltspill innenfor rammen av eksisterende pengespilltyper defineres ikke som nye pengespillkategorier. Departementet foreslår i lovutkastet § 17 en bestemmelse som følger opp disse føringene fra pengespillmeldingen.

Departementet ser at det kan være utfordrende å dele pengespill i kategorier. Tradisjonelle pengespillkategorier som lotterier, skrapespill, sportsspill, terminalspill og interaktive spill nærmer seg hverandre mer og mer, og kategorier kombineres i nye spillformer. I framtiden kan det bli enda vanskeligere å skille pengespillene fra hverandre, slik utviklingen er på pengespillmarkedet.

Samtidig vurderer departementet at er det nødvendig å gjøre grundige vurderinger av hvilke typer pengespill enerettsaktørene skal kunne tilby, og rammene for disse, for å være sikker på at nye typer pengespill bidrar til å oppfylle målene i pengespillpolitikken og enerettsaktørenes samfunnsoppdrag om å kanalisere spillere bort fra uregulerte aktører. Departementet mener at slike vurderinger fortsatt bør gjøres gjennom en godkjenningsprosess hvor enerettsaktørene søker departementet om å etablere nye kategorier pengespill. Det vil være opp til enerettsaktørene og Lotteritilsynet å vurdere hva som utgjør nye kategorier pengespill og hva som faller inn under enerettsaktørenes eksisterende tillatelser.

Meld. St. 12 (2016-2017) konkluderer med at nye pengespillkategorier bør fastsettes i forskrift. Bakgrunnen for dette er en vurdering om at en forskriftsprosess vil sikre offentlig forankring, gi økt legitimitet til avgjørelsesprosessene samt styrke rettstrykgheten for både de som spiller pengespill og for andre aktører på det regulerte pengespillmarkedet. Det er gode grunner som taler for å regulere disse kategoriene i forskrifts form, da pengespillkategoriene som enerettsaktørene tilbyr vil kunne ha betydning for andre aktørers mulighet til å tilby tilsvarende pengespill, jf. definisjonen av forskrift i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Godkjenning av nye pengespillkategorier må videre gjøres på bakgrunn av en grundig vurdering av hensynene som ligger til grunn for pengespillpolitikken og formålet med denne loven.

Meld. St. 12 (2016-2017) legger opp til at det er nye framtidige pengespillkategorier som skal forskriftsfastsettes. Departementet mener at dette vil gi et fragmentert og lite oversiktlig regelverk, hvor det vil være vanskelig å få et fullstendig bilde av hvilke pengespill enerettsaktørene kan tilby. Departementet legger derfor til grunn at både eksisterende og nye pengespillkategorier som enerettsaktørene kan tilby skal fastsettes i forskrift.

Pengespill er et særlig sensitivt politikkområde der avgjørelsen kan trenge ekstra legitimitet. Departementet foreslår derfor at myndigheten til å fastsette forskrifter om nye pengespillkategorier ikke bør ligge til departementet, men til Kongen. Dette tilsvarer dagens praksis, hvor Kongen fatter beslutning om nye pengespillkategorier etter pengespillloven § 1 første ledd bokstav d.

Saksbehandlingsreglene som gjelder for forskrifter vil føre til at det nødvendigvis vil ta noe tid fra en søknad om å tilby en ny pengespillkategori er sendt til en avgjørelse er tatt og forskriften er fastsatt. For å sikre at enerettsaktørene har mulighet til å møte endringer i markedet på en god og effektiv måte, foreslår departementet at det gis hjemmel til å forskriftsfastsette en adgang for enerettsaktørene til å prøve ut nye konsepter for pengespill, selv om Kongen ikke har gitt enerettsaktørene tillatelse til å tilby disse ennå, se lovforslaget § 17 andre ledd tredje punktum. Målet er å legge til rette for at nye konsepter kan prøves ut i mindre omfang før en reell lansering og før samtlige utviklingskostnader påløper. På denne måten kan man redusere risikoen for å etablere konsepter som ikke er de rette for å møte et kanaliseringbehov i markedet. Departementet legger opp til at Lotteritilsynet godkjenner slike pilotprosjekter og nærmere detaljer om hva Lotteritilsynet kan godkjenne vil fastsettes i forskrift.

Muligheten til å teste ut nye konsepter vil i første rekke gjelde nye pengespill, enten innenfor pengespillkategorier som allerede tilbys av enerettsaktørene eller innenfor nye pengespillkategorier. Departementet vurderer imidlertid at det i noen tilfeller kan være ønskelig å teste ut endringer i andre typer tiltak før endelig beslutning tas. Et eksempel er innføringen av Norsk Tippings totale tapsgrenser, hvor det kunne ha vært behov for å teste ulike tapsgrenser på ulike kundegrupper for å ha et mer empirisk grunnlag for å fastsette forslag til tapsgrenser i søknaden til departementet. Departementet anbefaler derfor at det også etableres en mulighet til å søke om utprøving av andre tiltak når formålet er å øke ansvarligheten i enerettsaktørenes spillportefølje.

Departementet legger til grunn at slike pilotprosjekt skal være av midlertidig karakter og begrenset til en konkret prøveperiode. Det er en forutsetning at enerettsaktørenes ansvarlighetsverktøy i utgangspunktet gjelder også i utprøvingsperioden. For eksempel vil nye pengespillkonsepter under utprøving også måtte underlegges de totale tapsgrensene. Dersom tiltak som skal prøves ut har som mål å bedre ansvarligheten eller kanaliseringseffekten av pengespillporteføljen, vil det i særskilte tilfeller kunne være aktuelt å gjøre unntak fra de ansvarlighetstiltakene som foreligger i dag, for å kunne se effekten av mulige endringer. Det totale pengespilltilbudet skal likevel være ansvarlig.

Godkjenning av nye enkeltspill innenfor godkjente pengespillkategorier gjøres i dag av Lotteritilsynet når det gjelder kategoriene Instaspill (onlinespill), Belago (bingoautomater) og Multix (spilleautomater) hos Norsk Tipping. Disse pengespillkategoriene inneholder en rekke enkeltspill som skiftes ut med jevne mellomrom for å holde på attraktiviteten og kanalisere spillere. Departementet foreslår at godkjenning av enkeltspill innen alle pengespillkategorier som er godkjent av Kongen skal ligge til Lotteritilsynet. Videre foreslår departementet en hjemmel til å forskriftsregulere nærmere detaljer knyttet til Lotteritilsynets tillatelse til enkeltspill og utprøving av nye konsepter, f.eks. hvilke hensyn Lotteritilsynet skal legge vekt på i vurderingen av om nye enkeltspill skal godkjennes og hvilke rammer som skal gjelde for utprøving av nye konsepter.

Departementet foreslår i lovutkastet § 17 tredje ledd at enerettsaktørene ikke skal kunne tilby eller markedsføre pengespill på vegne av andre. Myndighetene skal ha særlig kontroll med enerettsaktørenes pengespilltilbud. Dersom enerettsaktørene tilbyr eller markedsfører pengespill på vegne av andre aktører som har tillatelse til å tilby pengespill, kan dette kunne føre til sammenblanding av roller og uklare ansvarsforhold. I tillegg vil det kunne bidra til å viske ut det ønskede skillet mellom enerettsaktørenes pengespilltilbud og pengespilltilbudet som andre aktører kan ha, se drøftingen om dette i kapittel 9.2. Det vises også til kapittel 13.2.3 om hvorfor departementet foreslår å ikke videreføre dagens bestemmelse i pengespilloven § 3 fjerde ledd om oppdrag for andre.

16.2. Fastsetting av spilleregler for pengespillene

16.2.1. Gjeldende rett

I dag fastsetter Kulturdepartementet, med hjemmel i pengespilloven § 11, spillereglene for de spillene loven gjelder for, altså Norsk Tippings spilltilbud. Departementet har fastsatt særskilte spilleregler for Instaspill (nettspill), Multix (spilleautomater) og Belago (bingoterminaler) og generelle spilleregler for øvrige spill. Spillereglene fastsatt av departementet inneholder i henhold til pengespilloven § 12 også bestemmelser om gevinster, som premiegrupper og fordelingsregler.

Landbruks- og matdepartementet fastsetter spillereglene for totalisatorspillene, jf. totalisatorloven § 1 femte ledd. I sjette ledd framkommer det at departementet også fastsetter hvor stor del av innsatsbeløpet som skal gå til gevinster for hver spilleform.

Spillereglene for Norsk Tippings og Norsk Rikstotos pengespill har blant annet bestemmelser om formidling av og deltakelse i spillene (f.eks. registrering, innlevering, betaling og annullering) og gjennomføringen av pengespillene (f.eks. trekning og utbetaling av premier)

samt bestemmelser om foreldelse, klager og ansvar for feil. I tillegg har spillereglene en del særskilte bestemmelser for hvert enkelt pengespill som tilbys, blant annet om hva man kan spille på, utforming og utfylling av kuponger, pris per rekke eller kupong og beregning av premier. Norsk Rikstotos spilleregler har i tillegg bestemmelser om avviklingen av hesteløpene som det kan spilles på.

16.2.2. Departementets vurdering

Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet fastsetter i dag detaljerte spilleregler for alle pengespillene som enerettsaktørene tilbyr. Meld. St. 12 (2016-2017) legger opp til en forenkling av dette systemet, slik at departementet i framtiden kun skal fastsette sentrale, overordnede regler for pengespilltilbudet til enerettsaktørene som er nødvendige for å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Bakgrunnen for dette er blant annet at dagens ordning er unødvendig byråkratisk, hvor departementets og Lotteritilsynets ressurser brukes på oppgaver som har lite å gjøre med å ivareta en ansvarlig pengespillpolitikk.

Meld. St. 12 (2016-2017) gir i punkt 10.3.3 en rekke eksempler på hva slike sentrale overordnede regler kan være, blant annet krav om registrering, aldersgrenser og tapsgrenser. Departementet ser også at Norsk Tippings "nei-takk liste", som omtalt over i kapittel 11.2, kan være aktuell å definere som overordnede regler. Tiltakene som nevnes i pengespillmeldingen er i stor grad knyttet til å forebygge spilleproblemer, men departementet mener at også regler som skal forebygge kriminalitet eller sikre generelle forbrukerrettigheter kan falle inn under regler som er nødvendige for å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Reglene skal fastsettes i forskrift og departementet foreslår derfor en forskriftshjemmel for dette, se lovforslaget § 18. Departementet vil gjøre en nærmere vurdering av hvilke regler som skal anses som overordnede i forbindelse med revisjon av forskriftene under dagens lover.

Dette innebærer at detaljerte, utfyllende regler som gjelder for pengespillene, og som i dag er nedfelt i spillereglene, overlates til enerettsaktørene selv å fastsette. Departementet vurderer at pengespillselskapene selv vil være mest kompetente til å avgjøre forhold som i hovedsak gjelder mellom kunden og enerettsaktøren når disse ikke direkte påvirker ansvarligheten i pengespillporteføljen eller har som hovedmål å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Disse hensynene glir imidlertid over i hverandre og det vil være avgjørende at enerettsaktørene fastsetter spilleregler som er innenfor rammene av departementets sentrale overordnede regler. Eksempler på bestemmelser som det kan være aktuelt for enerettsaktørene å fastsette selv, er regler om innlevering, frister, annullering, utforming av kuponger, pris per rekke og beregning av premier.

Departementet gir fra seg noe kontroll over enerettsaktørene ved å pålegge disse å fastsette egne spilleregler. Departementet mener likevel at denne måten å regulere enerettsaktørenes tilbud på vil være mer hensiktsmessig, da myndighetene i framtiden først og fremst vil fastsette krav knyttet til hvordan enerettsaktørene skal oppfylle pengespillpolitikkenes mål om å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Andre kundeforhold er det spillselskapene selv som har best oversikt over og det er ikke nødvendig at departementet detaljstyrer slike

forhold for at målene i pengespillpolitikken kan oppnås. Videre vil Forbrukertilsynet også ha en rolle i å vurdere om standardvilkår hos enerettsaktørene oppfyller forbrukerrettslige krav.

Lotteritilsynet vil føre tilsyn med enerettsaktørenes oppfylging av lovens krav og vil kunne reagere dersom enerettsaktørenes egenfaste spilleregler eller kundeavtaler ikke er i tråd med departementets sentrale, overordnede regler, eller på annen måte strider mot hensynene bak pengespilloven. Videre vil departementet fortsatt ha en aktiv eierstyring av Norsk Tipping og vil kunne gi skriftlige instruksjoner ved behov, se over i kapittel 13 om selskapsrettslige bestemmelser for Norsk Tipping. Departementet vil også kunne gi skriftlige instruksjoner til den aktøren som får enerett til å tilby pengespill på hest, jf. lovutkastet § 16.

16.3. Tilbud og markedsføring av pengespill på vegne av andre

16.3.1. Gjeldende rett

Etter pengespilloven § 3 fjerde ledd kan Kongen kan bestemme at Norsk Tipping kan ta på seg oppdrag for andre som har tillatelse til å formidle pengespill. I forarbeidene til pengespilloven ble det vist til at selskapet utførte oppdrag for Norsk Rikstoto og styret for Lotto. Videre har Norsk Tipping i nyere tid hatt samarbeid med enkelte frivillige organisasjoner om gjennomføring og distribusjon av lotterier til inntekt for disse organisasjonene. Det vises for øvrig til omtalen av denne bestemmelsen i kapittel 13.2.3.

Totalisatorloven og totalisatorforskriften har ingen bestemmelser om adgangen for den aktøren som har konsesjon til å tilby totalisatorspill til å ta på seg oppdrag for andre. Norsk Rikstotos konsesjon for perioden 2017 – 2021 bestemmer imidlertid at konsesjonshaver ikke kan tilby eller formidle andre spillprodukter enn de som er i tråd med totalisatorloven.

16.3.2. Departementets forslag

Departementet vurderer at det er argumenter både for og mot at enerettsaktørene skal kunne tilby eller markedsføre pengespill på vegne av andre aktører som har tillatelse til å tilby pengespill. På den ene siden er enerettsaktørene underlagt streng offentlig kontroll og er ansvarlige og kunnskapsrike pengespillaktører. Dette kan gi trygghet hos spillerne om at pengespillene foregår på en redelig måte og bidra til å øke ansvarligheten i pengespillene.

På den andre siden kan bruk av enerettsaktørenes tilbuds- og markedsføringskanaler til å promotere andre pengespill enn de som følger av enerettsaktørenes portefølje, skape usikkerhet rundt ansvarsforholdene knyttet til disse pengespillene. Det kan stilles spørsmål ved hvem som skal ansvarliggjøres dersom tilbud og markedsføring skulle være i strid med lovens bestemmelser. Konkurransen mellom flere aktørers pengespill i samme kanaler kan også bidra til økt fokus på inntekter til de enkelte formålene, framfor ansvarlige pengespill gjennom en helhetlig porteføljestyling.

Departementet viser til kapittel 13.2.3. over, hvor det foreslås å ikke videreføre dagens bestemmelse i pengespilloven om at selskapet Norsk Tipping kan ta på seg oppdrag for andre som har tillatelse til å formidle pengespill. Her begrunner departementet dette med at, for å sikre en helhetlig og systematisk tilnærming til hvilke pengespill som enerettsaktøren skal tilby, bør Norsk Tipping kun tilby og markedsføre pengespill som inngår i egen

portefølje. Det ble vist til at hybridløsninger kan svekke sammenhengen og systematikken i pengespillregelverket samt medføre forskjellsbehandling av private aktører.

Utgangspunktet i Norsk Rikstotos konsesjon er også at Norsk Rikstoto kun skal tilby eller formidle spillprodukter som er i tråd med totalisatorloven, altså totalisatorspill på hest.

Departementet mener at hensynet til en helhetlig og systematisk forvaltning av pengespillregelverket tilsier at enerettsaktørene ikke bør tilby eller markedsføre pengespill på vegne av andre og foreslår i § 17 tredje ledd en bestemmelse om dette. Departementet legger til grunn at enerettsaktørenes kommisjonærer er en del av enerettsaktørenes tilbud og markedsføring av pengespill, og enerettsaktørene kan dermed heller ikke distribuere pengespill på vegne av andre gjennom sine kommisjonærnettverk.

Departementet har tidligere pålagt Norsk Tipping å avslutte avtaler selskapet har inngått om tilbud, distribusjon og markedsføring av pengespill på vegne av andre. Norsk Tipping tilbyr og markedsfører i dag kun pengespill som ligger i egen portefølje. Departementet er informert om at Norsk Rikstoto har inngått avtale med selskapet Charitech om distribusjon gjennom Norsk Rikstotos kommisjonærer av skrapelodd til inntekt for enkelte frivillige organisasjoner. Dette har vært vurdert å ligge utenfor begrepet formidling av spillprodukter som dagens konsesjon forbyr. Departementet har ikke nærmere informasjon om avtalens innhold, men antar at en slik type avtale vil falle inn under det som ikke tillates etter lovforslaget § 17 tredje ledd. Norsk Rikstoto vil dermed trolig måtte avslutte avtalen for å overholde bestemmelsene i ny pengespillov.

16.4. Kommisjonærer og andelsspill

16.4.1. Gjeldende rett

Pengespilloven § 13 regulerer hvor Norsk Tipping spill kan tilbys. Her heter det at salg av spillekuponger og av elektronisk formidlet spill kan bare skje fra selskapets kontor eller fra selskapets forhandlere. Salget skal foregå fra faste utsalgssteder som selskapet har godkjent. Videre kan Norsk Tippings styre når som helst ta fra en forhandler retten til å selge spillekuponger eller retten til å formidle elektronisk spilleinnsats.

Totalisatorloven har ingen bestemmelser om kommisjonærer eller forhandlere.

Andelsspill tillater at flere spillere kan komme sammen i et systemspill ved at hver spiller kjøper en andel i systemspillet. Andelsspill i form av spillelag er regulert i pengespilloven § 2 andre ledd. Her heter det at idrettsforeninger, humanitære foreninger og andre foreninger med allmennyttige formål og selskapets forhandlere har adgang til å opprette spillelag, som på medlemmenes vegne deltar i spill i selskapet.

Denne bestemmelsen var ment å fungere slik at idrettslag og foreninger mottok en andel av gevinsten dersom privatpersonene i spillelaget vant. Adgangen til å opprette denne formen for spillelag benyttes ikke lenger. Norsk Tipping tilbyr i dag Andelsbank hvor det er mulig å spille systemspill sammen med ni andre tilfeldige spillere. Gevinsten går tilbake til spillerne selv. Dette tilbys for Lotto og Vikinglotto og er regulert i spillereglene.

Verken totalisatorloven eller totalisatorforskriften har bestemmelser som regulerer spillelag eller andelsspill. Norsk Rikstotos spilleregler, som er fastsatt av Landbruks- og matdepartementet, tillater andelsspill for de spillformene som Norsk Rikstoto har fastsatt. Norsk Rikstoto tilbyr andelsspillet På Lag, hvor flere privatpersoner kan gå sammen om et spill og dele eventuelle gevinster.

16.4.2 Departementets vurdering

Departementet foreslår ikke å videreføre bestemmelsen om Norsk Tippings kommisjonærer. Norsk Tipping og Norsk Rikstotos valg av kommisjonærer og andre distribusjonskanaler er forretningsmessige avgjørelser som bør håndteres av aktørenes administrasjon og styre uten en lovregulering. Lovens formål, samt de foreslåtte bestemmelsene i §§ 8 og 9 om tiltak for å sikre ansvarlige og trygge pengespill, vil imidlertid kunne virke inn på enerettsaktørenes valg av distribusjonskanaler og samarbeidspartnere.

Departementet vil presisere at bruk av kommisjonær eller en annen formidler av pengespillene ikke vurderes for å være i strid med lovforslaget § 4 om at det er forbudt å tilby eller medvirke til å tilby pengespill uten tillatelse etter loven. Så lenge enerettsaktørene inngår avtaler med kommisjonærer eller andre medhjelpere som de ønsker at skal distribuere deres pengespill, vil dette måtte anses for å falle innenfor rammene for den tillatelsen som enerettsaktørene har til å tilby pengespill. Departementet legger samtidig til grunn at det vil være Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som holdes ansvarlige dersom eventuelle medhjelpere ikke skulle følge lovens krav som gjelder for pengespilltilbydere eller på annet vis motarbeider lovens formål.

Departementet foreslår heller ingen bestemmelse som regulerer spillelag eller andelsspill. Departementet mener at et tilbud om andelsspill eller andelsbank hvor enkeltspillere kan spille og hvor gevinsten deles likt, er forretningsmessige avgjørelser som bør ligge til aktørene å beslutte under de tillatelsene som aktørene har til å tilby ulike pengespill. Det vil imidlertid ikke være i tråd med det foreslåtte regelverket at andre enn enerettsaktørene tar initiativ til å etablere og tilby systemer for andelsspill, f.eks. gjennom å koordinere spill mot en andel av gevinsten. Dette vil falle inn under lovens forbud mot å tilby eller markedsføre pengespill uten tillatelse.

Departementet og Lotteritilsynet vil kunne gripe inn dersom avgjørelser knyttet til distribusjon eller andelsspill er i strid med enerettsaktørenes samfunnsoppdrag og de pengespillpolitiske målene.

17. Pengespill som kan tilbys av andre enn enerettsaktørene

17.1. Gjeldende rett

17.1.1. Hvem kan tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene i dag?

Pengespill som tilbys av andre enn enerettsaktørene skal være av begrenset omfang. Det er enerettsaktørene som skal være hovedtilbydere av pengespill på det norske markedet og andre tilbud skal være et supplement til enerettsaktørenes tilbud. Dagens regelverk setter

grenser for lotterier som tilbys av andre ved å etablere rammer for blant annet omsetning, premiestørrelse, risikoprofil og antall lotterier.

Pengespill som kan tilbys av andre enn enerettsaktørene er i dag regulert i lotteriloven §§ 5 til 7, med ytterligere bestemmelser i en rekke forskrifter. Disse pengespillene er møtelotteri, basar, vennelagspoker, meldingslotteri med omsetning inntil kr. 200.000, tradisjonelle lotteri med omsetning inntil kr. 100 mill., større lotterier med omsetning inntil kr. 300 mill., bingo (herunder foreningsbingo og radio- og TV-bingo), NM i turneringspoker, og spill på norske skip i trafikk mellom Norge og utenlandsk havn.

Enhver, inkludert privatpersoner, næringsdrivende og offentlige virksomheter, kan arrangere de enkleste formene for lotteri som er basar og møtelotteri, jf. lotteriloven § 5 andre ledd bokstav a og b. Disse lotteriene trenger ikke tillatelse eller forhåndsgodkjenning fra Lotteritilsynet og overskuddet kan benyttes til ethvert lovlig formål. For møtelotteri er det krav om at allmennheten ikke har adgang og at lotteriet ikke er hovedhensikten med møtet. For basar gjelder det bl.a. begrensninger i loddpris og gevinstverdier.

Etter lotteriloven § 5 andre ledd bokstav c kan personer i nær omgangskrets spille poker i private hjem uten tillatelse eller forhåndsgodkjenning fra Lotteritilsynet. Arrangementet kan ikke ha et organisert eller profesjonelt preg. For å sikre dette er det bl.a. fastsatt begrensninger i forskrift for antall deltakere og grenser for innskudd.

Ellers er hovedregelen etter lotteriloven § 5 første ledd at lotterimarkedet i dag er forbeholdt humanitære og samfunnsnyttige formål og at disse må ha lotteritillatelse, jf. lotteriloven § 6. Tillatelse til å tilby lotteri kan gis til landsdekkende, regionale eller lokale organisasjoner eller foreninger som ivaretar disse formålene innenfor det området som lotteriet foregår, eller humanitær virksomhet utenfor området. I særlige tilfeller kan også institusjoner eller sammenslutninger få tillatelse til å avholde lotteri til inntekt for humanitær virksomhet. En lotteritillatelse vil gjelde for et avgrenset tidsrom, typisk en periode på ett eller to år.

For å få tillatelse til å tilby et lotteri må en organisasjon være godkjent av Lotteritilsynet. Lotteritilsynet gjør altså en forhåndsvurdering av om en organisasjon oppfyller lovens krav om å ha et humanitært eller samfunnsnyttig formål. Dette kravet gjelder for tillatelse til lotterier med årlig omsetning over kr. 200.000, bingo eller NM i turneringspoker, jf. lotteriloven § 4 og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret § 2-1. Deler av overskuddet fra pengespill på norske skip går også til lotteriverdige organisasjoner, jf. forskrift om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn § 8.

Begrepet "humanitært eller samfunnsnyttig formål" (også kalt "lotteriverdige formål") kan etter sin ordlyd tolkes svært vidt. Gjennom forarbeider og praksis er det satt noen føringer for hvordan begrepene skal tolkes, men den uklare avgrensningen har gitt utslag i ulik praksis gjennom årene, særlig i tiden før 2001 da hvert enkelt politidistrikt var ansvarlige for søknadsbehandlingen. Lotteritilsynet har, i tråd med lovforarbeidene, videreført forvaltningspraksis som var gjeldende da tilsynet ble opprettet.

Et hovedprinsipp i dag er at lotteritillatelse ikke gis til hobby- eller fritidsforeninger for voksne, ut fra en vurdering om at voksne mennesker selv bør finansiere sine fritidsaktiviteter. Det gjøres imidlertid unntak for virksomhet som har en sosial betydning av et visst omfang for andre enn foreningens egne medlemmer (f.eks. kor og korps for voksne) og virksomhet rettet mot barn og unge. Det er også et prinsipp at typisk offentlige oppgaver ikke skal finansieres av inntekter fra lotterimarkedet, f.eks. bygging og drift av skoler, sykehus, kirker m.m. Det har videre vært nedfelt som prinsipp at privatøkonomiske tiltak eller sammenslutninger med tilsvarende formål ikke kan få lotteritillatelse, f.eks. yrkesorganisasjoner, fagforeninger og næringslivsorganisasjoner. Politiske partier har kunnet få lotteritillatelse og lokal-radio er ansett som et samfunnsnyttig formål. Misjonsforeninger med humanitær virksomhet anses som et humanitært formål. Det har imidlertid vært gjort flere unntak fra de generelle prinsippene beskrevet over. Antall godkjente organisasjoner er i dag rundt 5300.

For lotteritillatelser etter lotteriforskriften § 7 er det et krav om at organisasjonen, i tillegg til å være lotteriverdig, hovedsakelig driver internasjonal aktivitet. Lotteritilsynet kan gi fem tillatelser med inntil ni års varighet. Slike tillatelser ble første gang gitt i 2017.

Lotteriloven § 7 første ledd bokstav b åpner opp for at enkelte lotterier med begrenset omsetning kan avholdes uten tillatelse fra Lotteritilsynet. Det framgår av forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret § 5-1 at dette gjelder lotterier med omsetning inntil kr. 200.000 per kalenderår. Lotteriene må i stedet meldes inn til Lotteritilsynet før oppstart og kalles derfor ofte for meldingslotterier. Det må i tillegg sendes inn en sluttrapport etter at lotteriet er avholdt.

I tillegg til de lotteriverdige organisasjonene, kan meldingslotterier også avholdes av lokale og regionale ideelle og frivillige organisasjoner, når inntektene ikke benyttes til kommersiell virksomhet eller offentlige oppgaver. Private, kommersielle og offentlige aktører kan ikke arrangere meldingslotterier, med unntak av lotterier til inntekt for humanitære formål. Dette innebærer at det i dag ikke er adgang til å arrangere lotteri av denne typen f.eks. til inntekt for skoleturer.

Ordningen med meldingslotterier fungerer først og fremst som en oversikt over og kontroll med hvem som arrangerer slike lotterier. Ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering har Lotteritilsynet valgt å ikke følge opp manglende sluttrapportering fra disse lotteriene.

17.1.2. Bruk av medhjelper

Lotteriloven bruker begrepet entreprenør i betydningen medhjelper. Med entreprenør menes foretak som helt eller delvis forestår gjennomføring av lotteri etter lotteriloven, jf. forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret § 2-2 første ledd andre punktum. Etter forarbeidene til lotteriloven dreier dette seg om profesjonell betalt bistand.

Av lotteriloven § 4 c framgår det at entreprenører som skal arrangere lotteri på vegne av en organisasjon eller forening må være autorisert. Det er Lotteritilsynet som gir autorisasjon. Nærmere bestemmelser om autorisasjon av entreprenører er fastsatt i forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret § 2-2. Her framgår det at styrets leder og daglig leder, eller andre ansvarlige personer i foretaket, ikke må ha gjort seg skyldig i økonomisk kriminalitet

eller straffbare forhold etter lotteriloven. Det skal framlegges politiattest. Foretaket må også være suffisient og registrert i Enhetsregisteret. Det gjelder også vandelskrav til entreprenører knyttet til hvitvaskingsregelverket. Dette beskrives nærmere nedenfor i kapittel 21.1.

Autoriserte entreprenører registreres i Lotteriregisteret, jf. forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret §§ 3-1 og 3-3. Videre framgår det av lotteriloven § 4 f og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret § 2-5 at godkjente entreprenører har regnskapsplikt etter regnskapsloven og at lotterivirksomheten må holdes atskilt fra annen næringsvirksomhet hos entreprenøren.

Lotteriloven har ikke et generelt forbud mot bruk av medhjelper (entreprenør). Hovedregelen må dermed være at det er adgang til å benytte seg av medhjelper for å organisere et lotteri som man har fått tillatelse til å tilby. Det følger imidlertid av lotteriloven § 7 første ledd bokstavene b og c at det ikke er adgang til å bruke betalt medhjelper i meldingslotterier og andre lotterier som ikke krever tillatelse på forhånd. I Ot.prp. nr. 58 (1993-1994) angis det at det alltid kreves tillatelse dersom lotteriarrangøren benytter betalt medhjelper (entreprenør) til å forestå det praktiske arbeid med arrangementet.

Lotteriforskriften § 7 regulerer lotterier der lotteriets entreprenør har ansvar for trekningen. Bestemmelsen stiller blant annet krav om at entreprenøren må stille tilfredsstillende sikkerhet for gevinster, ha tilfredsstillende egenkapital og framvise en ren revisjonsberetning.

For enkelte lotteriformer der det er tillatt å bruke medhjelper, er det regulert i forskrift hvor stor andel av omsetningen etter fradrag for gevinster som skal tilfalle organisasjonen som har lotteritillatelse, og dermed også hvor stor andel entreprenøren får. Denne fordelingen varierer sterkt.

17.1.3. Samfunnsmessig forsvarlig fordeling av inntektsmuligheter fra lotterier

I henhold til lotteriloven § 6 siste ledd kan Lotteritilsynet, ved avgjørelse om det skal gis tillatelse til å avholde lotteri, ta hensyn til "en samfunnsmessig forsvarlig fordeling av inntektsmulighetene fra lotterivirksomhet". Dette innebærer at Lotteritilsynet ut fra markeds- og konkurransehensyn, samt behovet for lotteriinntekter, kan prioritere enkelte formål foran andre når det gjelder hvem som skal få tillatelse til å avholde lotteri, selv om organisasjonen i utgangspunktet oppfyller de kravene som regelverket stiller for å få en lotteritillatelse.

I vurderingen kan det bl.a. legges vekt på foreningens størrelse og behovene til den gruppen som skal understøttes gjennom lotteriinntektene, jf. Ot.prp. nr. 58 (1993-1994), s. 34. I de samme forarbeidene nevnes lotteri til inntekt for hobbyvirksomhet som eksempel på et formål som vil kunne nedprioriteres, til tross for at vilkårene for å avholde lotteri ellers er til stede. Det kan videre legges vekt på om lotteriets formål er helt eller delvis sammenfallende med tilsvarende formål til igangværende lotterier.

17.2. Departementets vurdering

17.2.1. Hvilke pengespill skal kunne tilbys av andre enn enerettsaktørene?

Som beskrevet i kapittel 9.2. over, legger departementet til grunn at enerettsaktørene skal være bærebjelken i den norske pengespillpolitikken. Pengespill som kan tilbys av andre

aktører skal være av et begrenset omfang. Departementet vurderer at dette er et utgangspunkt som er av vesentlig betydning for å oppfylle EØS-rettens krav til en enerettsmodell. Departementet legger videre til grunn at når pengespillene skal være av begrenset omfang, innebærer dette begrensninger både for pengespillenes omsetning og det totale antall pengespill som kan finnes på markedet.

Departementet foreslår å lovfeste i § 20 at pengespill som kan tilbys av andre enn enerettsaktørene skal være et supplement til enerettsaktørenes tilbud. For å sikre at disse pengespillene holdes i et begrenset omfang, foreslås det å lovfeste at pengespillene skal ha lav omsetning og premier av begrenset størrelse. Dette er begrep som vil kunne gis et dynamisk innhold, da hva som er høy omsetning og høye premier vil kunne endres over tid. Det vises for øvrig til den vurderingen som er gjort i kapittel 9.2. om hvorfor enerettsaktørene bør tilby pengespill med høye premier og høy omsetning.

Begrepet "begrenset omfang" sier i utgangspunktet ingenting om hvilken risiko for spilleproblemer pengespillene kan ha. Det følger imidlertid av lovforslaget § 6 at kun enerettsaktørene kan tilby de pengespillene som har *høyst* risiko for å skape spilleproblemer. Dette innebærer at slike pengespill ikke skal tilbys av aktører som får tillatelse etter lovforslaget kapittel 6.

Departementet har i denne sammenheng vurdert om pengespill som tilbys av andre enn enerettsaktørene må ha *lav* risiko for å skape spilleproblemer. Et slikt krav finnes i dag for lotterier med omsetning inntil kr. 300 mill., hvor lotteriforskriften § 7 andre ledd nr. 2 stiller krav om at lotteriet ikke kan ventes å medføre problem i form av spilleavhengighet. Departementet ser imidlertid at ikke alle pengespill som tilbys av andre aktører på det private markedet i dag kan vurderes å ha lav risiko for å skape spilleproblemer. Departementet foreslår derfor ikke et slikt krav i loven, men vil vurdere om det er hensiktsmessig å stille krav om lav risiko i forskriftsbestemmelser knyttet til enkelte typer pengespill.

Rammeverket for pengespillene vil ha betydning for hvilken risiko pengespillet vurderes å ha. Et godt ansvarlighetsrammeverk vil kunne redusere risikoen for pengespill som i utgangspunktet har høyere risiko for å skape spilleproblemer. Universitetet i Bergens befolkningsundersøkelse fra 2019 viser at noen pengespill som tilbys på det private lotterimarkedet har en overrepresentasjon av risiko- og problemspillere, for eksempel databingo i lokale.⁴⁴ Departementet vil vurdere om det er behov for å etablere flere ansvarlighetstiltak for disse pengespillene i forbindelse med at dagens forskrifter må oppdateres for å samsvare med den nye pengespillovens generelle krav og regler.

De nærmere rammevilkårene for pengespillene som kan tilbys av andre enn enerettsaktørene vil fastsettes i forskrift og vil være gjenstand for en løpende vurdering ut fra helheten i pengespillmarkedet. Hovedregelen vil likevel være at pengespill som tilbys av andre enn enerettsaktørene skal supplere, og ikke konkurrere med, enerettsaktørenes tilbud. En løpende vurdering vil blant annet måtte gjøres når det gjelder hva som skal vurderes som høye premier og høy omsetning, hvilken grad av risiko for spilleproblemer som kan aksepteres i pengespill som tilbys av andre enn enerettsaktørene og hvilke

⁴⁴ Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019, Universitetet i Bergen (2020), s. 60

ansvarlighetstiltak som kan bidra til å dempe en eventuell risiko. Som omtalt i kapittel 11 over, foreslår departementet en generell hjemmel til å fastsette forskrifter om hva som er nødvendige ansvarlighetstiltak, se lovforslaget § 8 tredje ledd. Kravene i slike forskrifter vil kunne variere ut fra hvem som tilbyr de ulike pengespillene samt hva slags type spill som tilbys.

For å kunne ha en løpende vurdering av det totale pengespillmarkedet og sikre at pengespillene som tilbys av andre enn enerettsaktørene holdes i et begrenset omfang, foreslår departementet i § 20 en vid forskriftshjemmel til å gi nærmere regler om pengespillene. Som i dag, vil forskriftene kunne stille ulike krav til ulike typer pengespill, ut fra blant annet omsetningsstørrelse og hvordan det konkrete pengespillet tilbys på markedet.

17.2.2. Hvem skal kunne tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene?

Utgangspunkter for vurderingen

Departementet legger til grunn at for å ha et fungerende pengespillmarked, forutsettes det at man ikke slipper for mange aktører inn på markedet. For mange aktører kan skape uønsket konkurranse. Det er også en risiko for at markedet vil mettes ved for mange aktører. Som tidligere omtalt, er det EØS-rettslige utgangspunktet at i en enerettsmodell kan et privat marked "av begrenset omfang" tillates, i tillegg til enerettsaktørenes tilbud. Det er derfor nødvendig å begrense antall aktører og pengespill innenfor en enerettsmodell.

Etter dagens regelverk kan organisasjoner med et "humanitært eller samfunnsnyttig formål" tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene. Tallet på godkjente organisasjoner som kan tilby lotterier etter tolkningen av dette begrepet i dag er omtrent 5300. Dette dreier seg i hovedsak om frivillige organisasjoner. Til sammenligning har Frivillighetsregisteret registrert omtrent 57 000 organisasjoner med frivillig aktivitet av svært forskjellig karakter. Dette antallet viser at det også i framtiden må gjøres et utvalg blant frivillige organisasjoner for å sikre at pengespillmarkedet ikke blir for stort.

Videre viser gjennomgangen av gjeldende regelverk i kapittel 17.1.1. at det i dag er flere utfordringer når det gjelder avgrensningen av hvem som kan tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene.

For det første er lotterilovens krav om at tillatelse kan gis til organisasjoner med et "humanitært eller samfunnsnyttig formål" en lite presis avgrensning. En rekke organisasjoner som ikke får tillatelse etter lotteriloven vil med rette selv vurdere at arbeidet som deres organisasjon utfører er samfunnsnyttig eller humanitært.

For det andre har den nærmere tolkningen av begrepet "humanitært eller samfunnsnyttig formål" i lotteriloven i stor grad blitt basert på fragmenterte føringer i lovforarbeider og instruksjer, samt praksis som er videreført fra den gang lotterifeltet ble forvaltet lokalt av politidistriktene. Praksis er i liten grad justert ut fra endrede faktiske forhold. Dette har igjen ført til at det har oppstått ulikheter i praksis blant forskjellige grupper av organisasjoner i tilgangen til lotterimarkedet som kan være vanskelig å forsvare prinsipielt. Organisasjoner som etter praksis har vært godkjent blir fortsatt godkjent, mens nye organisasjoner ikke

kommer til. Alt dette har gitt en praksis som kan fremstå som inkonsekvent og vanskelig å forklare.

For det tredje har organisasjoner fått tillatelse til å avholde lotterier til inntekt for de delene av sin virksomhet som har falt inn under det som er tolket som "humanitært eller samfunnsnyttig formål" etter lotteriloven. Dette innebærer at noen organisasjoner kan ha fått lotteritillatelse, mens sammenlignbare organisasjoner kan ha fått avslag, basert på hva inntektene fra lotteriene skal brukes til. Dette kan føre til usikkerhet og misforståelser rundt gjeldende regelverk.

Departementet viser til at Stortinget i tidligere lovprosesser har bedt om en klargjøring av kriteriene for å få tilgang til lotterimarkedet, uten at dette tidligere har blitt fulgt opp med en prinsipiell gjennomgang eller avklaring. Blant annet uttrykte Stortinget i Innst.O. nr. 33 (1999-2000) følgende: "Komiteen er enig med departementet i at det i større grad bør klargjøres hvilke kriterier som skal legges til grunn for adgangen til de ulike lotterimarkedene. Endrede kriterier for hvem som skal anses som lotteriverdige, må behandles i Stortinget. Komiteen mener kriteriene må være slik at de sikrer likebehandling av store og små aktører."

Med denne bakgrunn mener departementet at det i nytt pengespillregelverk er behov for å fastsette tydeligere regler for hvem som skal kunne tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene. Departementet har vurdert flere måter å fastsette en slik regulering på. Et utgangspunkt for vurderingen har imidlertid vært målet om å begrense at pengespill er gjenstand for privat fortjeneste. Det vises i denne sammenheng også til forslag til formålsbestemmelse i lovforslaget § 1 andre ledd, hvor det sies at loven skal legge til rette for at overskudd fra pengespill som hovedregel går til ikke-fortjenestebaserte formål. Med dette som bakgrunn, har ikke departementet sett behov for å gå nærmere inn på om pengespilltillatelse skal kunne gis til kommersielle eller andre fortjenestebaserte aktører, utover de få unntakene som finnes i dag (spill på skip og lokal-radio/-tv). Departementet viderefører dermed utgangspunktet om at inntekter fra pengespill i hovedsak skal tilfalle frivillige og ideelle organisasjoner.

Alternativer for avgrensning

Departementet har vurdert at et alternativ for avgrensning av hvilke aktører som kan tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene, kan være å kun stille krav om at aktørene må være registrert i Frivillighetsregisteret. I tråd med føringer fra Meld. St. 10 (2018-2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig* (frivillighetsmeldingen) skal Frivillighetsregisteret i større grad brukes som inngangskriterium i ordninger forbeholdt frivillig sektor. Departementet foreslår dermed at slik registrering skal være obligatorisk for den som kan få tillatelse til å tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene. Departementet ser imidlertid at krav om registrering i Frivillighetsregisteret ikke er mulig for noen aktører med frivillig eller ideell virksomhet, for eksempel menigheter innen Den norske kirke. Departementet ber derfor særskilt om høringsinstansenes innspill til hvilke konsekvenser et krav om registrering i Frivillighetsregisteret vil ha.

Videre vil departementet peke på at Frivillighetsregisteret har over ti ganger så mange registrerte organisasjoner som antallet som er godkjent til å tilby lotteri under dagens

lotterilov. Departementet legger dermed til grunn at for å få et velfungerende pengespillmarked i tillegg til enerettsaktørene, som møter EØS-rettens krav om at dette tilbudet skal være av "begrenset omfang", er det behov for å gjøre ytterligere begrensninger i hvem som kan tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene.

En mulighet for en nærmere avgrensning er å videreføre hovedprinsippene i dagens praksis, men at disse prinsippene nedfelles i loven som objektive krav. Dette alternativet gir et mer helhetlig og forutsigbart regelverk som er styrt av prinsipper framfor fragmenterte føringer og gammel praksis. Med en slik avgrensning, vil de fleste av de som kan tilby pengespill i dag også kunne gjøre det etter nytt regelverk. I tillegg vil flere kunne komme til. Noen enkeltaktører og grupper vil imidlertid falle ut, avhengig av hvilke nærmere avgrensninger som gjøres. Departementet vurderer at for å sikre at omfanget av pengespill ikke øker vesentlig, er det ikke ønskelig å gjøre større endringer i hvilke kategorier av organisasjoner som kan få tillatelse til å tilby pengespill. Departementet har dermed falt ned på å foreslå enkelte grunnvilkår i ny pengespillov basert på hovedprinsippene i dagens ordning.

Departementet foreslår i lovforslaget § 21 første ledd hvilke krav som skal gjelde for de som skal kunne tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene. Bestemmelsen stiller krav både til organisasjonens formål og virksomhet og til bruken av midlene fra pengespill.

Krav til organisasjonen

Departementet foreslår at så langt det er hensiktsmessig, bør kravene for organisasjoner som kan tilby pengespill samsvare med krav som stilles gjennom andre søknadsbaserte ordninger som forvaltes av Lotteritilsynet som merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner og ordningen med tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra Norsk Tippings overskudd. Dette vil gi en forenkling for organisasjonene, ved at data kan gjenbrukes fra de ulike ordningene. Departementet legger også til grunn at forvaltningspraksis knyttet til vurderingen av hva som skal til for å oppfylle de konkrete kravene så langt det er mulig bør kunne brukes på tvers av ordningene, slik at samme begrep får samme innhold i ordningene som Lotteritilsynet forvalter. Dette vil kunne gi økt forutsigbarhet for organisasjonene og forenkle saksbehandlingen i Lotteritilsynet.

Med dette som bakgrunn, foreslår departementet at for å kunne tilby pengespill, må en aktør som ikke er enerettsaktør oppfylle følgende krav:

- være registrert i Frivillighetsregisteret i nærmere utvalgte kategorier
- være en ikke-fortjenestebasert organisasjon
- ha frivillig innsats som en viktig del av virksomheten
- ikke ha privatøkonomiske interesser
- ikke være til for en lukket krets

Krav om *registrering i Frivillighetsregisteret* er omtalt over. Et slikt krav følger også av merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner og ordningene med tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra Norsk Tippings overskudd og Grasrotandelen.

Departementet foreslår videre å stille krav om å være en *ikke-fortjenestebasert organisasjon* for å kunne få tillatelse til å tilby pengespill i denne sammenhengen. Det er lang tradisjon for

at inntekter fra pengespill på det private markedet i hovedsak skal tilfalle frivillig virksomhet. I frivillighetsregisterloven og forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner defineres frivillig virksomhet som aktiviteter som ikke er fortjenestebaserte.

Med begrepet "ikke- fortjenestebasert" menes her at organisasjonens aktivitet ikke skal generere fortjeneste for dem som står bak aktiviteten. Med fortjeneste siktes det til et overskudd, eller eventuelt likvidasjonsoverskudd ved oppløsning, som kan utdeles til eierne eller medlemmene dersom organisasjonsformen eller vedtektene tillater at det foretas utdelinger. En organisasjon kan likevel drive en aktivitet som isolert sett er egnet til å gå med overskudd. Betingelsen er at overskuddet i sin helhet blir ført tilbake til den frivillige virksomheten. Det må være nedfelt i vedtektene til organisasjonen at et eventuelt overskudd skal tilbakeføres til formålet.

Krav om at organisasjonen må ha *frivillig innsats som en viktig del av virksomheten* bygger opp under kravet om å være en ikke-fortjenestebasert organisasjon. Dette kravet følger også av forskriften om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner § 5. Forskriften presiserer at gratis arbeidsinnsats, medlemskontingent og gaver likestilles når det gjelder kravet til frivillig innsats. Gratis styreinnsats tilfredsstiller ikke kravet til frivillig innsats alene. Det må videre ikke være for tette bånd mellom kontingent, gaver eller gratis arbeidsinnsats og gjenytelser som f.eks. at det oppnås økonomiske fordeler i for stor grad som en følge av kontingent eller gave.

Det er imidlertid ikke mulig å tallfeste frivillig innsats. Organisasjonene som søker om merverdiavgiftskompensasjon må derfor legge ved en egenerklæring om frivillig innsats. Departementet legger til grunn at praksis fra forvaltningen av merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner skal brukes i tolkningen av begrepet etter pengespillloven.

Kravet om at organisasjonen *ikke skal ha privatøkonomiske interesser* tar sikte på å sikre at midlene kommer reell frivillig virksomhet til gode. Organisasjoner som ivaretar medlemmenes privatøkonomiske interesser kan ikke få tillatelse. Eksempler på dette er yrkes-, nærings- og arbeidslivsorganisasjoner, fagforeninger, studieforbund, borettslag, samt hytteforeninger og båtforeninger som primært tar hensyn til medlemmenes egne interesser.

Kravet om at organisasjonen *ikke skal være lukket* bygger opp under kravene om at det er ikke-fortjenestebaserte organisasjoner med frivillig innsats som kan få tillatelse til å tilby pengespill. Lukkede organisasjoner vurderes ikke å fremme frivillig aktivitet. Lukkede organisasjoner vil være organisasjoner som ikke er åpne for allmennheten hvor dette ellers hadde vært naturlig. Dette inkluderer organisasjoner som har et selektivt medlemskap uten naturlig avgrensing, for eksempel ved at eksisterende medlemmer skal forhåndsgodkjenne nye medlemmer, at nye medlemmer må kunne vise til et godt omdømme, eller at enkelte utestenges på grunn av etnisitet, kjønn, utdanning, osv. hvor dette ikke er naturlig.

Enkelte organisasjoner har imidlertid naturlige begrensninger i medlemskap, f.eks. barne- og ungdomsorganisasjoner som har en aldersgrense, eller et kor for bare gutter eller bare jenter. Dette er ikke å anse som lukkede organisasjoner. Tilsvarende må det kunne forventes

at det stilles krav til medlemmer i enkelte kategorier av foreninger som Røde Kors hjelpekorps e.l. En rekke organisasjoner som tidligere kunne ansees for å være lukket er i ferd med å endre vedtekter og praksis for å tilby åpent medlemskap. Det har vist seg krevende å etablere en forvaltningspraksis på feltet, da det skjer store endringer i organisasjonslandskapet når det gjelder medlemskap. Praksis for de ulike ordningene bør imidlertid samkjøres så langt det er mulig.

Krav til bruken av midlene

Departementet foreslår videre i lovforslaget § 21 andre ledd å stille enkelte krav til bruken av overskuddet fra pengespillene for at en organisasjon skal kunne få tillatelse til å tilby pengespill. Disse kravene fanger opp noen av de prinsippene som ligger til grunn for avgrensningen av hvilke formål som kan få tillatelse til å tilby pengespill i dag og er dermed i stor grad en videreføring av gjeldende rett. Departementet foreslår følgende vilkår:

- overskuddet skal brukes til organisasjonens egen ikke-fortjenestebaserte virksomhet
- overskuddet skal ikke brukes til å finansiere typisk offentlige oppgaver
- overskuddet skal ikke brukes til å finansiere fritidsaktiviteter for voksne

Krav om at overskudd fra pengespillene skal *brukes til organisasjonens egen ikke-fortjenestebaserte virksomhet* skal sikre at midlene kommer lovens tiltenkte formål til gode. Krav om at overskuddet ikke skal brukes til å finansiere *typisk offentlige oppgaver* ligger til grunn for dagens avgrensning av hvilke organisasjoner som kan få pengespilltillatelse. Bakgrunnen for avgrensningen er en vurdering av at det som er offentlige oppgaver bør betales av det offentlige og ikke finansieres med overskudd fra pengespill.

Hva som er typisk offentlige oppgaver, kan være vanskelig å avgrense og det vil trolig være behov for å definere dette nærmere i forskrift. Oppgaver som er lovpålagt kommuner eller andre offentlige organ, vil oftest være typisk offentlige oppgaver. Det bør legges til grunn at bygging, vedlikehold og drift av sykehus, barnehager, skole, aldershjem, rehabiliteringssentre og andre tilsvarende statlige eller kommunale oppgaver ikke vil kunne finansieres av overskudd fra pengespill. Virksomhet som er organisert av eller med tilknytning til det offentlige ved at stat, fylkeskommune eller kommune gjennom å oppnevne styremedlemmer eller på annen måte kan påvirke eller legge føringer for virksomheten, vil heller ikke kunne delta i ordningen.

Krav om at overskuddet ikke skal brukes til å finansiere *fritidsaktiviteter for voksne* kodifiserer gjeldende rett på feltet. Det har vært et langvarig prinsipp at inntekter fra lotterier og pengespill ikke skal gå til å finansiere fritidsaktiviteter for voksne. Dette innebærer at idrettslag, kor, korps og sosiale samlingsplasser som retter sin aktivitet mot voksne ikke vil få tillatelse til å tilby pengespill, selv om organisasjonen er ikke-fortjenestebasert og har betydelig frivillig aktivitet.

Konsekvenser av forslaget

Departementet vurderer at forslagene beskrevet over vil kunne føre til en forenkling av søknadsprosedyrene for organisasjonene som søker om tillatelse til å tilby pengespill. Ved i størst mulig grad å koble begrepsbruk til eksisterende regelverk og forvaltningspraksis, vil dokumentasjon kunne gjenbrukes, organisasjonene vil få forutsigbarhet i søknadsprosessene og det sikres en større grad av helhetlig forvaltningspraksis.

Selv om departementet ikke søker å gjøre store endringer sammenlignet med dagens regelverk, når det gjelder hvilke organisasjoner som kan få tillatelse til å tilby pengespill, vil en oppstramming av regelverket og en mer prinsipiell tilnærming nødvendigvis føre til noen endringer.

Departementet vurderer at forslaget vil føre til at nye grupper av organisasjoner vil kunne få tillatelse til å tilby pengespill. Blant annet vil flere frivillige organisasjoner innenfor sosiale tjenester som supplerer offentlige tilbud, for eksempel innen rusomsorg, omsorg for eldre og rehabilitering etter soning, kunne oppfylle vilkårene for tillatelse. Det samme vil gjelde for organisasjoner som driver med inkluderingsarbeid. Flere kunst-, kultur- og kulturvernorganisasjoner og tros- og livssynsorganisasjoner vil også trolig kunne få tillatelse.

Eksempler på organisasjoner som trolig vil miste mulighet til å få tillatelse etter de nye vilkårene vil være organisasjoner som fungerer som møteplass eller fritidsaktivitet for voksne. Dette har også vært hovedregelen til nå, men det har vært gjort flere unntak. Ved å fastsette en mer prinsipiell avgrensning, vil f.eks. enkelte kor og korps for voksne og aktivitetsklubber for voksne, som pensjonistforeninger med et sosialt preg og andre sosiale klubber, ikke lenger kunne få tillatelse til å tilby pengespill. Det samme vil gjelde organisasjoner som videreforder midler, ut fra kravet om at midler fra pengespill skal brukes til organisasjonens egen ikke-fortjenestebaserte virksomhet og ikke overføres til andre organisasjoner eller andre formål. Videre vil pengespill til inntekt for kommersielle interesser eller offentlige oppgaver ikke kunne få tillatelse til pengespill. Eksempler på dette er privatskoler eller drift og vedlikehold av kommunale grendehus, eller tilsvarende lokaler som tilbys av kommersielle aktører.

Svært mange av de organisasjoner som faller utenfor, vil etter lovforslaget § 23, likevel kunne avholde pengespill med årlig omsetning inntil kr. 200 000 uten tillatelse, jf. nærmere omtale i punkt 17.2.4. nedenfor.

Nærmere avgrensning av kriteriene for å få tillatelse

For å skape rom for løpende endringer i regelverket, f.eks. basert på erfaringer fra forvaltningspraksis og andre ordninger for frivillige organisasjoner, vurderer departementet at den nærmere avgrensningen av hvilke kategorier av organisasjoner som kan anses for å oppfylle lovens krav bør gjøres i forskrift. Departementet vil foreslå at dette så langt som mulig gjøres gjennom henvisning til utvalgte kategorier i Frivillighetsregisteret, slik det også er gjort for andre ordninger som forvaltes av Lotteritilsynet. En slik avgrensning vil bidra til objektive kriterier og vil gi større forutsigbarhet for organisasjonene. Det foreslås derfor en forskriftshjemmel i § 21 tredje ledd om at departementet gir forskrift med nærmere regler om vilkår for å få tillatelse.

17.2.3. Særskilt om lokalradio/-tv

I dag kan lokalradio/-tv få tillatelse til å arrangere pengespill. Dette bryter med prinsippet om at inntekter fra pengespill skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål. Opprinnelig var kommersiell lokalradio ikke tillatt, og arbeid i radioen var basert på frivillig aktivitet. Selv etter etableringen av mer kommersiell lokalradio har lokalradioer blitt vurdert av Stortinget som

samfunnsnyttige formål under lotteriloven. I 2018 tilbød 63 lokalradioer radiobingo. Lokal-TV har så langt hatt marginal lotteriaktivitet og det er nå snakk om svært få aktører (1-2).

Departementet har i vurderingen i kapittel 17.2.2. over lagt til grunn at det ikke er ønskelig å gjøre større endringer i hvilke aktører som kan tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene. Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre adgangen for lokalradio/-tv til å tilby pengespill i en egen lovbestemmelse, se lovforslaget § 22. Departementet foreslår også en forskriftshjemmel for å kunne regulere disse aktørenes pengespilltilbud nærmere. Departementet legger til grunn at disse aktørene i utgangspunktet bare skal kunne tilby radio- eller tv-bingo som nå. Dette innebærer et tilbud med lokal tilknytning gjennom radioprogram som presenterer bingotrekningen og én ukentlig trekning per aktør.

I vurderingen har departementet også sett hen til at en rekke lokalradioer for tiden står overfor økonomiske utfordringer bl.a. knyttet til overgangen til DAB. Inntekter fra radiobingo er viktig for mange radioer utenfor storbyområdene og en del lokalradioer har svært få andre inntekter. Departementet finner det lite hensiktsmessig å fjerne denne inntektskilden for lokalradioene på nåværende tidspunkt.

17.2.4. Tilbud av mindre lotterier uten forhåndsgodkjenning

Departementet ønsker å forenkle prosedyrene som gjelder for frivillige organisasjoner på pengespillmarkedet der hvor det er mulig. Dette er i tråd med regjeringens frivillighetspolitikk. Samtidig må det tas hensyn til at tilbud av pengespill ikke kan sammenlignes med tilskuddsordninger til frivillig sektor eller tradisjonelle innsamlingsaksjoner. På pengespillfeltet er det opplagt et behov for kontroll med markedet, for å redusere risikoen knyttet til tilbud av pengespill og for å kunne nå øvrige pengespillpolitiske mål. Det er imidlertid ikke behov for samme grad av kontroll og tilsyn over hele pengespillfeltet. I noen deler av markedet er risikoen forbundet med pengespill svært lav, både på grunn av spillformene som tilbys, omsetnings- og premiestørrelse, og graden av sosial kontroll.

Under dagens regelverk er det åpnet for at enkelte pengespill med begrenset omsetning kan tilbys uten å søke Lotteritilsynet om tillatelse. For pengespill med omsetning inntil kr. 200 000 må det i stedet sendes inn en melding til Lotteritilsynet, som kontrollerer om tilbyderer oppfyller lovens krav. Loven stiller blant annet krav til type organisasjon som kan tilby disse pengespillene. Det må også sendes inn en sluttrapport. De aller minste pengespillene, som basar og møtelotterier, kan avholdes uten noe som helst beskjed til Lotteritilsynet. Det vises til beskrivelsen av meldingslotterier over i kapittel 17.1.1.

Departementet mener at flere hensyn taler for å vurdere om de minste pengespillene kan gjennomføres uten forhåndsmelding til Lotteritilsynet. Disse utgjør sjelden en fare for spillavhengighet eller hvitvasking. Videre vil organisasjonene slippe arbeid med innmelding og sluttrapportering og vil dermed bruke mindre ressurser på å tilby slike pengespill. Lotteritilsynet vil kunne frigjøre noen ressurser ved at kontrollen med forhåndsmeldinger fjernes.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en deregulering av de minste pengespillene. I lovutkastet § 23 foreslås det at det ikke skal være krav om tillatelse for å tilby pengespill med

årlig omsetning under kr 200 000. Med denne reguleringen vil de som kan tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene i hovedsak havne i to kategorier, avhengig av pengespillenes omsetning, altså enten 1) tilbud av pengespill under 200 000 (krever ikke tillatelse) eller 2) tilbud av pengespill over kr. 200 000 (krever tillatelse). I tillegg kommer tilbydere av radio-/tv-bingo, jf. lovforslaget § 22.

Departementet har vurdert ulike beløpsgrenser for når det bør være krav om å søke om tillatelse for å kunne tilby pengespill. Maksimumsgrensen for meldingslotterier er i dag kr. 200.000 i årlig omsetning. Maksimumsgrensen for meldingslotterier nås imidlertid av svært få aktører, noe som tilsier at det ikke er behov for en så høy beløpsgrense og at en endring av grensen ikke vil ha store konsekvenser for mange aktører. Departementet har vurdert å sette beløpsgrensen lavere enn kr. 200 000. Dette vil gi et mindre omfattende marked, men kan også føre til at en del frivillige formål vurderer at innsatsen som må legges ned i organiseringen av pengespillet ikke står i forhold til overskuddet som kan hentes ut. Reguleringen bør ikke være unødvendig streng. Departementet foreslår derfor samme grense som for dagens meldingslotterier, altså en grense på kr. 200 000 i årlig omsetning for pengespill som kan tilbys uten søknad om tillatelse.

Videre har departementet vurdert om det vil være mest hensiktsmessig å ikke stille noen ytterligere krav til pengespillene som faller inn under unntaket om krav om tillatelse, for å oppnå en størst mulig grad av forenkling og deregulering. Departementet ser imidlertid at ulike hensyn taler for en viss regulering av pengespillene.

For det første ønsker departementet å videreføre lovens hovedregel om at overskudd fra pengespill skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål også for disse pengespillene. Det stilles imidlertid ikke krav om organisasjonsform for tilbyderen, slik at det avgjørende i denne sammenheng vil være hvilket formål som overskuddet tilfaller. Det stilles heller ikke krav om registrering i Frivillighetsregisteret for den som vil tilby disse pengespillene.

I motsetning til kravene som følger av lovforslaget § 21, foreslås det for pengespillene som kan tilbys uten tillatelse ingen andre begrensninger i hva overskuddet kan brukes til. Pengespill med årlig omsetning under kr. 200 000 kan dermed være til inntekt for ethvert ikke-fortjenestebasert formål, inkludert det som til nå har blitt vurdert som typisk offentlige oppgaver, f.eks. skoleturer, aktiviteter i barnehager og på eldresentre, hjelp til vanskeligstilte barn m.m. Dette er en oppmykning sammenlignet med regelverket for meldingslotterier i dag. Hovedtyngden av Lotteritilsynets avslag knyttet til meldingslotterier i dag, er lotteri til inntekt for skoleturer. Pengespill til slike formål vil bli tillatt etter lovforslaget. Videre vil de fleste ikke-fortjenestebaserte organisasjoner som ikke møter kravene i lovforslaget § 21 til hvem som kan få pengespilltillatelse, likevel ha mulighet til å tilby pengespill med årlig omsetning under kr. 200 000 etter lovforslaget § 23.

Kravet om at overskuddet skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål medfører imidlertid en innstramning for de aller minste lotteriene, hvor det i dag ikke er noen krav knyttet til formålet. I dag kan basar og møtelotteri også være til inntekt for et kommersielt formål. Departementet antar at denne innstramningen ikke vil være særlig problematisk. Kommersielle aktører vil kunne benytte andre typer konkurranser enn pengespill dersom

formålet er å markedsføre seg selv. Dersom formålet er å skaffe et bedre inntektsgrunnlag til et kommersielt formål, er det andre typer innsamlingsaksjoner som vurderes å være mer aktuelle i dag enn å organisere et pengespill, f.eks. Spleis og tilsvarende folkefinansieringsmuligheter.

Kravet om at overskuddet skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål er ikke ment å legge begrensninger for mindre pengespillbud i begrensede kretser, f.eks. fotballtipping på jobben, møtelotteri til inntekt for jobbens julebord e.l. Departementet vurderer at det ikke er hensiktsmessig bruk av regulering å skulle forby slike tilbud. Når det gjelder poker i vennelag, legger departementet til grunn at behovet for begrensninger i antall deltakere og innskudd, for å sikre at disse pengespillene ikke får et profesjonelt preg, vil vurderes i forbindelse med revisjon av forskriftene tilknyttet pengespilloven.

For det andre ser departementet behov for å sikre at pengespill som kan tilbys uten tillatelse ikke får et for stort omfang samlet sett eller kan medføre en uforutsett risiko for spilleproblemer. Departementet foreslår derfor at slike pengespill ikke skal kunne tilbys gjennom elektroniske plattformer og at gjennomføringen av pengespillene må ha et lokalt eller regionalt omfang. Med elektroniske plattformer menes for eksempel at gjennomføring og trekning av pengespillet foregår på internett, ved hjelp av en mobilapp eller på andre digitale plattformer. Bruk av elektroniske og digitale løsninger for betaling og distribusjon f.eks. Vipps og Facebook vil imidlertid være tillatt. Krav om lokalt eller regionalt omfang vil, i tillegg til omsetningstaket, virke begrensende på omfanget av slike pengespill.

Departementet foreslår videre at bruk av medhjelper ikke skal være tillatt for pengespill som tilbys uten forutgående søknad om tillatelse, se nærmere om dette nedenfor i kapittel 17.2.5.

Å ta bort kravet om melding av enkelte pengespill vil føre til mindre detaljert oversikt over dette markedet, da dagens meldinger også ligger til grunn for Lotteritilsynets statistikk over pengespillmarkedet. Statistikk på dette feltet må dermed innhentes på annen måte, og vil kunne bli mindre presis.

17.2.5. Bruk av medhjelper

Bruk av medhjelper er vanlig i en rekke pengespill som tilbys av andre aktører enn enerettsaktørene i dag. Bruk av medhjelper kan gjøre det mulig for en organisasjon å tilby pengespill på en enklere måte, ved å knytte til seg en profesjonell aktør som har kunnskap og utstyr til å gjennomføre pengespill. Samtidig kan bruk av medhjelper profesjonalisere pengespillene og virke mot det generelle pengespillpolitiske målet om å begrense privat fortjeneste fra pengespill.

Departementet vurderer at dersom andre aktører enn enerettsaktørene skal ha mulighet til å tilby pengespill som kan møte kravene i lovforslaget om ansvarlige og redelige pengespill, vil det ofte være behov for å bruke en profesjonell medhjelper. Organisasjonene som kan tilby pengespill etter lovforslaget kapittel 6 vil, i motsetning til enerettsaktørene, ikke ha pengespill som sitt hovedvirke. Disse organisasjonene er i all hovedsak ikke-fortjenestebaserte organisasjoner med frivillig aktivitet. Både mangel på kapasitet og mangel på kunnskap om pengespill kan føre til at slike organisasjoner vil ønske å knytte til seg en medhjelper som

står for gjennomføringen av pengespillene som organisasjonen har tillatelse til å tilby. Departementet mener derfor at ny pengespillov bør legge til rette for at det fortsatt kan benyttes medhjelper til å gjennomføre pengespill som kan tilbys etter lovforslaget kapittel 6. Med medhjelper menes i denne sammenhengen en betalt medhjelper som gjennomfører pengespillene mot en andel av overskuddet.

En medhjelper som gjennomfører pengespill på vegne av andre vil ha et eget ansvar for at pengespillene tilbys i tråd med pengespillregelverkets bestemmelser og formål. Departementet legger til grunn at det må kunne forventes en høy grad av profesjonalitet og redelighet hos en medhjelper som skal opptre på vegne av en godkjent organisasjon. Det må kunne forventes at medhjelperen sikrer at pengespillene tilbys på en ansvarlig og redelig måte, at det ikke legges til rette for kriminell virksomhet i forbindelse med pengespillene og at korrekt overskudd fra pengespillene utbetales rettidig til riktige formål. Departementet vurderer derfor at det er hensiktsmessig å videreføre kravet i dagens regelverk om at en medhjelper som skal tilby pengespill på vegne av en organisasjon må være forhåndsgodkjent av Lotteritilsynet, se lovforslaget § 24 første ledd første punktum. Dette vil bidra til å sikre at en medhjelper er egnet som pengespilltilbyder. Departementet viser også til lovforslaget § 39 som stiller krav om egnethet etter hvitvaskingsregelverket. En godkjenningsordning gir samtidig Lotteritilsynet mulighet til å kalle tilbake en godkjenning, dersom det oppstår forhold som trekker i tvil medhjelperens evne eller egnethet til å tilby pengespill i tråd med lovens bestemmelser. Muligheten for tilbakekall av en godkjenning er beskrevet nærmere i kapittel 19.4. nedenfor.

For å underbygge det pengespillpolitiske målet om å begrense privat fortjeneste fra pengespill, foreslår departementet i lovforslaget § 24 første ledd andre punktum å lovfeste at medhjelpere skal betale en andel av overskuddet til den som har tillatelsen. Med overskudd menes det her brutto omsetning etter fradrag for gevinster. Størrelsen på andelen vil variere med typen pengespill som tilbys, da ulike pengespill har ulike kostnader knyttet til seg. Nærmere regler om minstekrav til overskuddet som skal tilfalle den som har tillatelsen vil kunne fastsettes i forskrift.

Departementet foreslår også å videreføre dagens regel om at når et pengespill kan tilbys uten å søke om tillatelse, kan medhjelper ikke benyttes, se lovforslaget § 24 annet ledd. Det vises til lovforslaget § 23 om å fjerne krav om tillatelse eller melding for pengespill med årlig omsetning under kr. 200 000, beskrevet over i kapittel 17.2.4. Vurderingen her var at det ikke var behov for at myndighetene fører kontroll med slike pengespill, da de ut fra omfang og med de begrensninger som foreslås vil ha liten risiko knyttet til seg. En av begrensningene som er foreslått er nettopp at medhjelper ikke skal være tillatt. Dette foreslås blant annet for å sikre at omfanget av disse pengespillene totalt sett ikke vil bli for omfattende, for eksempel gjennom en medhjelper som tilbyr en enkel måte å gjennomføre mange små pengespill på, mot en andel av overskuddet. Departementet påpeker at hjelp i form av for eksempel kjøp eller trykking av lodd bøker eller annet materiale for å gjennomføre pengespillet ikke skal anses for å være bruk av medhjelper.

Departementet foreslår i lovforslaget § 24 tredje ledd en forskriftshjemmel for å kunne fastsette nærmere vilkår for medhjelpere. Dette kan blant annet være vilkår knyttet til

vurdering av medhjelperens vandel og egnethet, regnskaps- og rapporteringsplikt, samt regler om størrelse på, sikring av og tidspunkt for utbetaling av andelen som skal tilfalle den som har pengespilltillatelsen.

Departementet erfarer videre at bruk av medhjelper i enkelte tilfeller kan føre til uheldige avhengighetsforhold mellom organisasjonen som har tillatelsen og medhjelperen. For entreprenørbingo er det i dag slik at det er bingoentreprenøren selv som knytter til seg de organisasjonene med lotteritillatelse som bingoentreprenøren ønsker å støtte med overskuddet fra bingovirksomheten. De samme organisasjonene får også overskudd fra pengespill som foregår på Norsk Tippings bingoterminaler (Belago) i de konkrete bingolokalene. Det er altså bingoentreprenøren som i realiteten avgjør hvem som får overskuddet fra pengespillene. Av praktiske hensyn er det også bingoentreprenøren som sender inn søknad om bingotillatelse på vegne av de godkjente organisasjonene som er tilknyttet entreprenøren. I tråd med lotteriloven § 6 andre ledd har bingoentreprenørene knyttet til seg godkjente organisasjoner og foreninger som har aktivitet i nærområdet til bingohallen.

Hvorvidt en organisasjon kan få bingoinntekter i dag, og hvor mye den kan få, beror dermed på bingoentreprenørens "godvilje". Dette kan sette en organisasjon som er avhengig av en entreprenør for å få inntekter fra pengespill i en vanskelig stilling. Lotteritilsynets erfaring er også at det mange steder er svært vanskelig for nye organisasjoner å komme inn i dette markedet.

Lotteritilsynet har rapportert om eksempler på ulovlige underhåndsavtaler hvor organisasjoner med lotteritillatelse har blitt bedt om å betale eller låne tilbake deler av overskuddet til bingoentreprenøren, for at organisasjonen skal kunne fortsette å motta penger som bingoformål. Det har også forekommet at bingoentreprenører har satt som vilkår for å få del i overskudd fra bingoen, at organisasjonen betaler en årsavgift til entreprenørens bransjeorganisasjon. Dette viser at organisasjonene som eier tillatelsen til å tilby bingospill kan komme i en utfordrende konflikt mellom å følge bingoentreprenørens ønsker om ulovlige avtaler og å følge regelverket som gjelder, med den konsekvens at inntektene fra pengespill kanskje stanser opp.

En tilsvarende ordning gjelder også for pengespill på skip, det vil si at rederiet fordeler deler av overskuddet direkte til organisasjoner som rederiet selv velger ut blant organisasjoner som er godkjent til å kunne tilby pengespill.

Departementet ser at det er behov for å gjøre en nærmere vurdering av hvordan forholdet mellom medhjelper og formål skal etableres og driftes. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med revisjon av forskriftene på pengespillfeltet.

17.2.6. Om muligheten til skjønnsmessig fordeling av inntektene fra pengespill

Dagens lotterilov § 6 siste ledd har en bestemmelse om at Lotteritilsynet kan ta hensyn til en samfunnsmessig forsvarlig fordeling av inntektmulighetene fra lotterier ved avgjørelsen om en tillatelse skal gis eller ikke, se over i kapittel 17.1.3. Dette innebærer at Lotteritilsynet i dag har mulighet til å gjøre en markedsregulering etter skjønn, og kan blant annet ta hensyn til

behovene til organisasjonene som skal motta midler og om organisasjoner med tilsvarende formål allerede har inntekter fra pengespill. Bestemmelsen medfører at Lotteritilsynet kan avslå en søknad om tillatelse til å tilby pengespill selv om en organisasjon ellers oppfyller lovens krav.

Departementet vurderer på den ene siden at det kan være hensiktsmessig å ha en bestemmelse i ny pengespillov som kan fungere som en sikkerhetsventil dersom det er behov for å gjøre justeringer i markedet hvor andre enn Norsk Tipping og Norsk Rikstoto tilbyr pengespill. Lotteritilsynet har vært forsiktig med bruk av denne hjemmelen, men har benyttet bestemmelsen f.eks. ved å avslå at en liten organisasjon med relativt store inntekter fra bingo fortsatt kan være bingoformål. Dette har bidratt til å jevne ut fordelingen av inntekter fra lotterier og pengespill, slik at flere organisasjoner og formål har fått del i det som i realiteten er en tilgang til midler av begrenset omfang. Departementet ser at en tilsvarende bestemmelse i ny pengespillov kunne bidra til å sikre en løpende justering av det totale markedet, og dermed sikre at tilbudet av pengespill som finnes i tillegg til enerettsaktørens pengespill ikke blir for omfattende.

På den andre siden vurderer departementet at, når det nå foreslås mer objektive kriterier for hvem som kan tilby pengespill i tillegg til enerettsaktørene, bør disse kriteriene også være avgjørende for hvem som kan få tillatelse. Dagens bestemmelse og forarbeidenes føringer gir Lotteritilsynet stort skjønns til å avgjøre hvilke formål som skal få tillatelse. En slik skjønnsmessig vurdering vil bidra til usikkerhet om hvilke krav som må oppfylles for å kunne tilby pengespill. Videre vil avgjørelsen også kunne avhenge av hvilket tidspunkt det søkes om tillatelse på og hvilke andre aktører som allerede er i gang med et lotteri. Departementet mener at det vil være lite forutsigbart for organisasjonene at det skal være et usikkerhetsmoment knyttet til at Lotteritilsynet har en skjønnsmessig adgang til å avslå søknader.

Departementet foreslår på denne bakgrunn ikke å videreføre dagens regel om at Lotteritilsynet kan ta skjønnsbaserte markeds- og konkurransehensyn ved vurderingen av om en tillatelse skal gis eller ikke. Departementet vurderer at det vil være mer forutsigbart for organisasjonene som ønsker å tilby pengespill at justeringer av det totale pengespillmarkedet gjøres gjennom endringer i rammevilkårene for tilbyderne og vilkår knyttet til de enkelte pengespill. Slike vilkår kan også være krav om type aktivitet eller at organisasjonen har begrenset med inntekter fra det norske pengespillmarkedet. Dette er gjort i dag i lotteriforskriften § 7, hvor det er krav om internasjonal aktivitet som utgjør minst 50 % av organisasjonens samlede regnskapsførte driftskostnader for at en organisasjon kan få tillatelse til å tilby lotteri med omsetning inntil kr. 300 mill. årlig. Tilsvarende stiller lotteriforskriften § 8 krav om at en organisasjon må ha få eller ingen inntekter fra det norske lotteri- eller pengespillmarkedet for å kunne få tillatelse til å tilby norgesmesterskap i turneringspoker.

Regulering av markedet gjennom forskrift vil videre sikre at endringer i rammevilkår er gjenstand for offentlig høring, og organisasjonene vil varsles om mulige endringer i god tid før disse eventuelt fastsettes. En slik tilnærming samsvarer også med departementets vurdering over i kapittel 17.2.1. om at de nærmere rammevilkårene for pengespillene som

kan tilbys av andre enn enerettsaktørene vil fastsettes i forskrift og vil være gjenstand for en løpende vurdering ut fra helheten i pengespillmarkedet. Departementet viser til forslaget om en vid forskriftshjemmel i § 20 som omtalt over.

18. Saksbehandling og tilsyn

18.1. Om Lotteritilsynet

18.1.1. Gjeldende rett

Lotteritilsynet er en del av Lotteri- og stiftelsestilsynet. Lotteritilsynet ble opprettet i 2001 i forbindelse med revisjon av lotteriloven og er i dag tilsynsmyndighet etter lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven, inkludert tilsyn med Grasrotandelen. Innenfor pengespillfeltet forvalter Lotteritilsynet søknader om autorisasjon og tillatelse etter lotteriloven og søknader om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra Norsk Tippings overskudd. Lotteritilsynet har også en egen nasjonal kampfiksingsenhet som jobber med å kartlegge, forebygge og motarbeide manipulering av idrettsresultater i forbindelse med pengespill. Lotteritilsynet har i tillegg ansvar for forvaltning av merverdiavgiftskompensasjon til frivillige organisasjoner, og merverdiavgiftskompensasjon ved bygging av idrettsanlegg, men dette ligger utenfor pengespillregelverket.

Lotteriloven § 4 angir Lotteritilsynet som forvaltnings- og kontrollmyndighet etter lotteriloven. Lotteriloven § 4 annet ledd viser videre at Lotteritilsynet skal ledes av en direktør oppnevnt av Kongen og at departementet skal fastsette en instruks for stillingen.

Etter pengespilloven § 14 skal Lotteritilsynet føre tilsyn med at Norsk Tippings virksomhet foregår i samsvar med lov og spillregler og etter § 15 kan Lotteritilsynet gi pålegg om retting av forhold som er i strid med bestemmelser i pengespilloven eller forskrifter gitt i medhold av loven. Lotteritilsynet kan etter samme bestemmelse ilegge tvangsmulkt.

Etter totalisatorforskriften § 5 skal Lotteritilsynet føre tilsyn med totalisatorvirksomheten og kan fatte nødvendige vedtak for å sikre at regelverket følges.

Departementet viser for øvrig til den nærmere omtalen nedenfor i kapitlene 18 og 19 av Lotteritilsynets myndighet i dag.

18.1.2. Departementets vurdering

Departementet vurderer at det ikke er behov for en nærmere regulering av Lotteritilsynet som forvaltningsorgan i ny pengespillov, utover å vise til den rollen tilsynet skal ha i forvaltningen og gjennomføringen av loven. Departementet foreslår derfor ingen generell bestemmelse om Lotteritilsynets organisasjon eller oppgaver, utover de bestemmelsene som gir Lotteritilsynet konkret myndighet på pengespillfeltet og som omtales i kapitlene nedenfor, se også lovforslaget kapittel 7 om saksbehandling og tilsyn og kapittel 8 om håndheving og straff.

18.2. Hvem gir tillatelse og godkjenning etter loven?

18.2.1. Gjeldende rett

Dagens tre pengespillover angir ulike myndigheter som kan gi tillatelse og godkjenning til pengespillaktivitet som reguleres av de tre lovene.

Lotteritilsynet gir i henhold til lotteriloven § 4 tillatelse og godkjenning etter bestemmelsene i lotteriloven. Dette innebærer blant annet å gi tillatelser til lotterier hvor det stilles krav om søknad på forhånd samt å godkjenne organisasjoner som kan søke om lotteritillatelse ("lotteriverdige organisasjoner"). Lotteritilsynet gir også autorisasjon til entreprenører som skal arrangere lotteri på vegne av en organisasjon eller forening med lotteritillatelse. Når lotterier skal avholdes i et fast lokale må innehaveren av lokalet være autorisert, jf. lotteriloven § 4 c første ledd andre punktum. Lotteri med en årlig omsetning under kr. 200 000 skal meldes til Lotteritilsynet, som innen 14 dager tar stilling til om vilkårene for slike lotterier er oppfylt. Her gir Lotteritilsynet altså ingen tillatelse, men kan avslå lotterier som ikke oppfyller vilkårene. Etter lotteriloven § 1 andre ledd har Kulturdepartementet myndighet til å avgjøre med bindende virkning i tvilstilfeller om det foreligger et lotteri.

Etter pengespilloven § 1 første ledd bokstav d, kan Kongen gi tillatelse til Norsk Tipping til å tilby pengespill som ikke allerede er nevnt i loven § 1 første ledd bokstav a til c. Kulturdepartementet fastsetter spilleregler for Norsk Tippings pengespill. I spillereglene har departementet delegert til Lotteritilsynet å gi godkjenning til nye enkeltspill og endringer i spill på Multix- og Belagoterminalene samt for online bingo, online skrapespill og online kasinospill (Instaspill). Ved endringer av spilleregler og ved utvikling av nye spillkonsepter, gir Lotteritilsynet en uttalelse før departementet tar den endelige avgjørelsen. Dette er ikke regulert i loven.

Etter totalisatorloven § 1 gir Kongen konsesjon til totalisatorspill. Totalisatorforskriften § 1 andre ledd presiserer at Landbruks- og matdepartementet kan sette vilkår for konsesjonen. Landbruks- og matdepartementet godkjenner videre de enkelte spillene og fastsetter spillereglene jf. totalisatorloven § 1 fjerde ledd. Ved endring av spilleregler og ved utvikling av nye spillkonsepter, gir Lotteritilsynet en uttalelse før Landbruks- og matdepartementet tar den endelige avgjørelsen. Dette er ikke lovregulert.

18.2.2. Departementets vurdering

I Meld. St. 12 (2016 – 2017) ble det konkludert med at rollefordelingen mellom Kulturdepartementet og Lotteritilsynet skal rendyrkes og tydeliggjøres. Det ble også konkludert med at Lotteritilsynets forvaltningsrolle skulle styrkes.

Departementet vurderer at for å styrke Lotteritilsynets forvaltningsrolle, bør hovedregelen være at Lotteritilsynet gir tillatelse og godkjenning etter ny pengespillov, se § 25 i lovforslaget. En hovedregel om at tillatelser og godkjenninger gis av Lotteritilsynet vil gi en mer helhetlig tilnærming til hvordan pengespillmarkedet får utvikle seg. Når Lotteritilsynet har ansvar for all saksbehandling knyttet til pengespilltillatelser, vil tilsynet i større grad enn i dag ha mulighet til å se hvordan de ulike aktørenes tilbud kan utfylle hverandre og gi et tilstrekkelig tilbud på det regulerte markedet til å oppnå målene i pengespillpolitikken på en

effektiv måte. En slik hovedregel vil også gi en mer ryddig ansvarsfordeling mellom Lotteritilsynet som forvaltningsorgan og departementet som politikk- og regelverksutvikler.

Et unntak fra denne hovedregelen vil være beslutningen om hvilke pengespillkategorier som enerettsaktørene kan tilby som foreslås fastsatt i forskrift av Kongen, se kapittel 16.1.2. over. Departementet foreslår også å videreføre dagens ordning med at Kongen gir tillatelse til den aktøren som kan tilby totalisatorspill på hest, se kapittel 15 over.

Departementet vurderer at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig å kreve at behandling av søknader og etterfølgende rapportering foregår via digitale kanaler, for eksempel ved bruk av elektroniske skjema. Etter forvaltningsloven § 15 a første ledd kan et forvaltningsorgan benytte elektronisk kommunikasjon, hvis ikke annet følger av lov eller forskrift. I dag er regelen at forvaltningen kan sende digital post hvis borgeren ikke har reservert seg mot det. Spørsmålet om hvorvidt brukerne er pliktige til å benytte digitale kanaler ved søknader og henvendelser til forvaltningen, er grundig drøftet i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov punkt 18.3.4. Utvalget legger til grunn at forvaltningen ikke kan kreve at borgerne må benytte digitale kanaler, hvis dette ikke følger av lov eller forskrift, jf. nevnte NOU pkt. 18.3.4.2, siste avsnitt. Departementet foreslår derfor en hjemmel i § 25 andre ledd til å gi forskrift om digital kommunikasjon mellom Lotteritilsynet og aktørene i forbindelse med søknadsbehandling og rapportering.

18.3. Tilsyn med at loven overholdes

18.3.1. Gjeldende rett

Etter lotteriloven § 4 og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret §§ 1-1 og 1-2, er Lotteritilsynet kontrollmyndighet etter lotteriloven. Lotteritilsynet skal føre tilsyn med lotterivirksomhet og føre kontroll med at bestemmelser gitt i eller i medhold av lotteriloven blir overholdt. Lotteritilsynet kan fatte nødvendige vedtak for å sikre gjennomføring av bestemmelser gitt i eller i medhold av lotteriloven.

Etter pengespilloven § 14 har Lotteritilsynet ansvar for å føre tilsyn med at Norsk Tippings virksomhet foregår i samsvar med lov og spilleregler, herunder å avgjøre hvilke kuponger og innsatser som er berettiget til premie. Lotteritilsynet har fastsatt en egen instruks for tilsynsvirksomhet, jf. pengespilloven § 14 andre punktum.

I forskrift om totalisatorspill § 5 er Lotteritilsynet gitt ansvar for å føre tilsyn med totalisatorspill. Forskriften presiserer at tilsynsmyndigheten kan fatte nødvendige vedtak for å sikre at regelverket er fulgt.

Lotteritilsynet fører tilsyn med hele pengespillmarkedet. Dette innebærer at Lotteritilsynet også fører tilsyn med at aktører uten tillatelse i Norge ikke tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet. Departementet har delegert myndighet til Lotteritilsynet til forvaltningsmessig kontroll og oppfølging av forbudet i pengespilloven § 2 mot formidling og markedsføring av pengespill uten tillatelse i Norge⁴⁵.

⁴⁵ Vedtak 25. august 2003 om delegering av myndighet til Lotteritilsynet etter lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.m.

Begrepet tilsyn favner vidt og omfatter oppgaver som å observere utviklingen på et område, herunder føre statistikk, innhente informasjon, analysere og rapportere til departementet, gi råd og veiledning, kontrollere etterlevelsen av krav som stilles til aktørene på et bestemt område på grunnlag av lov, forskrift, retningslinjer og enkeltvedtak, sikre oppfølging av regelverket og varsle, og om nødvendig ilegge sanksjoner ved regelbrudd. Dette innebærer at Lotteritilsynet i mange tilfeller både gir tillatelser, setter vilkår og står for kontroll med at rammene og vilkårene for tillatelsen blir overholdt. En slik kombinasjon av forvaltnings- og tilsynsansvar er forholdsvis vanlig i norsk forvaltning, og fører til effektiv ressursutnyttelse.

Lotteritilsynet definerer tilsynssaker som saker der det blir satt i verk en uavhengig, systematisk og dokumentert undersøkelse for å kontrollere og vurdere om aktiviteter og tilhørende resultater er i samsvar med lov og forskrift. Regelavklarende arbeid og temakontroller blir regnet som proaktivt tilsynsarbeid.

Lotteritilsynets utvelgelse av tilsynsområder og tilsynssaker skjer på bakgrunn av vurderinger knyttet til risikoen for brudd på lov eller forskrift, og formålet med risikoanalysen er å avdekke de forholdene eller områdene som det er knyttet størst risiko til.

Tilsyn gjennomføres på flere måter, og Lotteritilsynet må velge hensiktsmessig metode overfor det enkelte tilsynsobjektet. Tilsyn blir gjennomført enten som skriftlige tilsyn med gjennomgang av dokumentasjon, eller ved stedlig tilsyn hos aktøren. Mange tilsyn gjennomføres i form av planlagte stedlige revisjoner. Slikt revisjonsbasert tilsyn benyttes primært overfor aktører som har tillatelse til å tilby pengespill i Norge. Andre tilsyn skjer ved opprettelse av tilsynssak som følger det tradisjonelle forvaltningssporet med vedtak og klageadgang. Dette blir brukt i deler av det private lotterimarkedet, og særlig mot ulovlige pengespill, både når det gjelder markedsføringen og tilbudet av slike.

For å forberede enhver tilsynssak gjennomfører Lotteritilsynet nødvendige undersøkelser. Slike undersøkelser kan bestå av å vurdere tips og medieoppslag, innhente informasjon, foreta stedlige kontroller, eller testspille for å klarlegge om spillene er innenfor regelverket eller for å kartlegge betalingsløsningene som blir brukt.

Dersom Lotteritilsynet avdekker brudd på lov eller forskrift i en tilsynssak etter forvaltningssporet, vil Lotteritilsynet normalt varsle vedtak med pålegg om stans eller retting. Etter at aktøren har fått mulighet til å uttale seg, kan Lotteritilsynet treffe det varslede vedtaket og sette en frist for å gjennomføre vedtakets innhold. Om nødvendig kan Lotteritilsynet også ilegge tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av vedtaket.

Når en tilsynssak gjennomføres som en revisjon, skriver Lotteritilsynet etter gjennomført revisjon en revisjonsrapport som presenterer tema for revisjonen, hva som var revisjonskriteriene og angir hvilke avvik og merknader revisjonen avdekket. Tilsynsobjektet får en frist for å levere en oppfølgingsplan for hvordan de vil lukke avviket og forholde seg til merknadene. Lotteritilsynet avgjør etter dette om revisjonen avsluttes, eller om det er behov for ytterligere undersøkelser.

I alvorlige tilfeller kan Lotteritilsynet også kalle tilbake en tillatelse eller godkjenning, eller anmelde forholdet.

18.3.2. Departementets vurdering

Departementet foreslår å videreføre Lotteritilsynets rolle som tilsynsmyndighet på pengespillfeltet og foreslår i lovutkastet § 26 at Lotteritilsynet skal føre tilsyn med og fatte nødvendige vedtak for at bestemmelsene gitt i eller i medhold av pengespilloven blir overholdt.

Dette innebærer for det første at Lotteritilsynet skal føre tilsyn med at aktører som etter pengespilloven kan tilby pengespill rettet mot det norske markedet, overholder vilkårene som gjelder for sine pengespilltilbud. Slike vilkår vil være fastsatt i lov, forskrift eller konkret i den enkelte tillatelsen. Lotteritilsynet skal føre tilsyn både med enerettsaktørene og med andre aktører som har tillatelse til å tilby pengespill.

For det andre vil Lotteritilsynets tilsynsrolle inkludere tilsyn med et eventuelt ulovlig tilbud av pengespill rettet mot det norske markedet, med det formål å fjerne slike tilbud. I denne sammenhengen vil Lotteritilsynet kunne rette sin tilsynsvirksomhet direkte mot de som tilbyr ulovlige pengespill, eller mot andre aktører som kan sies å medvirke til å tilby disse pengespillene.

Departementet legger til grunn at Lotteritilsynet fortsatt vil drive tilsyn ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering og ut fra særlige prioriteringer fra departementet fastsatt i årlige tildelingsbrev.

Departementet legger også til grunn at Lotteritilsynet, som ledd i sin tilsynsvirksomhet, gjør nødvendige undersøkelser før vedtak fattes. Det følger av forvaltningsloven § 17 første ledd at Lotteritilsynet må sørge for at en sak er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak. Departementet ser derfor ikke behov for å regulere særskilt i pengespilloven at Lotteritilsynet skal gjøre nødvendige undersøkelser som del av sin tilsynsvirksomhet.

For å oppfylle kravene i forvaltningsloven er det nødvendig at Lotteritilsynet gjør undersøkelser for å skaffe informasjon om forholdene i de enkelte sakene tilsynet har til vurdering, før det eventuelt konkluderes med at pengespilloven ikke er overholdt. Lotteritilsynet må også forventes å sette seg inn i hvordan ulike pengespilltilbud fungerer, for å kunne avgjøre om disse er i tråd med lov, forskrift eller krav i den konkrete tillatelsen. Dette gjelder både for tilbud som har tillatelse etter loven og tilbud som ikke har slik tillatelse, men som Lotteritilsynet vurderer at er rettet mot det norske markedet i strid med lovens bestemmelser. Se også departementets vurdering nedenfor i 18.4.2 av forslag til bestemmelse om Lotteritilsynets tilgang til informasjon og lokaler.

18.4. Tilgang til informasjon og lokaler

18.4.1. Gjeldende rett

Gjeldende lover for pengespill har ingen generell hjemmel om opplysningsplikt overfor Lotteritilsynet eller om Lotteritilsynets adgang til sted. Det er imidlertid fastsatt bestemmelser i lotteriloven om Lotteritilsynets rett til innsyn i regnskaper til organisasjoner og entreprenører

som avholder lotteri, adgang til sted hvor det foregår loddsalg, samt adgang til å kontrollere de innretninger som brukes til spill eller trekning av lotterier, jf. lotteriloven § 12.

Norsk Tipping og Norsk Rikstoto gir i praksis Lotteritilsynet tilgang til de opplysninger og dokumenter som er nødvendige for å gjennomføre tilsyn, men her mangler et lignende lovgrunnlag som etter lotteriloven § 12.

Når det gjelder utenlandske spillselskaper og andre som tilbyr pengespill uten tillatelse, gir pengespilloven ingen plikt for disse til å gi Lotteritilsynet opplysninger, eller til å gi adgang til sted der den ulovlige aktiviteten foregår. Tilsynet med aktører som ikke har tillatelse til å tilby pengespill i Norge beror i dag på informasjon som gis frivillig, er offentlig tilgjengelig, eller blir sendt Lotteritilsynet i form av tips. I tillegg kan Lotteritilsynet innhente opplysninger fra Valutaregisteret. Videre testspiller Lotteritilsynet i nødvendig utstrekning for å skaffe informasjon om slike pengespill bryter med norsk lovverk.

Forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse § 5 gir Lotteritilsynet mulighet til å kreve at foretak som yter betalingstjenester i Norge skal gi opplysninger om pengespillselskap og foretak som gjennomfører betalingstransaksjoner på vegne av pengespillselskap.

Hjemmelsgrunnlaget i dagens tre lover og overfor ulike aktører er etter dette forskjellig.

18.4.2. Departementets vurdering

Lotteritilsynet har i dag ikke hjemmel til å kreve utlevert opplysninger fra alle aktører, eller til å foreta nødvendige undersøkelser for å sikre dokumentasjon eller bevis. Dette vanskeliggjør tilsynsarbeidet. Mulighet til å kreve opplysninger og adgang til lokaler er nødvendig for å kunne gjennomføre et godt og effektivt tilsyn med bestemmelser gitt i eller i medhold av pengespilloven. Tilgang til riktig informasjon og fysisk adgang til lokaler vil bidra til at Lotteritilsynet vurderer og treffer avgjørelser på grunnlag av riktig faktum. Departementet vurderer at å ha lovhjemler som ivaretar og effektiviserer informasjonstilgangen for tilsynsmyndigheten er sentralt for å fremme lovens formål. Uten tilgang til informasjon og lokaler vil Lotteritilsynet i mindre grad være i stand til å bidra til å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte. Tilgang til riktig informasjon er også viktig for tilliten til Lotteritilsynets tilsynsvirksomhet.

Departementet viser også til at Stortinget 7. mai 2018 vedtok følgende anmodningsvedtak: "Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at 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."

Departementet foreslår i lovutkastet § 27 første ledd at det innføres en generell opplysningsplikt til Lotteritilsynet for opplysninger og dokumentasjon som tilsynet krever for å kunne utføre sine oppgaver etter loven. Opplysningsplikten dekker alle typer informasjon som Lotteritilsynet vurderer å ha behov for å få innsyn i, uavhengig av hvilke medium slik

informasjon er lagret på. Lotteritilsynet kan bestemme om informasjonen skal gis skriftlig eller muntlig.

Forslaget nedfeller en plikt til å gi fullstendige opplysninger innenfor rammen av kravet tilsynet har framsatt, og som er av betydning for å klarlegge forhold som reguleres av loven. I dette kan også ligge en plikt til å framskaffe eller til å utarbeide opplysninger.

Departementet foreslår at det ikke legges noen begrensninger på kretsen av personer og aktører som kan pålegges å gi informasjon til Lotteritilsynet, men atplikten gjelder for "enhver". Krav om informasjon vil vanligvis rettes mot den som tilbyr eller markedsfører pengespill rettet mot Norge, eller medvirker til dette. Dette kan være både privatpersoner og juridiske personer som foretak og organisasjoner og andre offentlige myndigheter. Banker og finansinstitusjoner som formidler penger til og fra spillere vil kunne pålegges å gi Lotteritilsynet informasjon som er nødvendig for Lotteritilsynets tilsynsarbeid knyttet til betalingstransaksjoner til og fra spillere. Plikten til å gi informasjon når dette etterspørres av Lotteritilsynet vil også gjelde for andre offentlige organer, som for eksempel andre tilsynsmyndigheter.

Når det gjelder politiets plikt til å utlevere opplysninger, viser departementet til politiregisterloven § 30, jf. politiregisterforskriften § 9-6 første ledd nr. 5, som gir politiet adgang, men ikke plikt, til å utlevere opplysninger til tilsynsorganer for å fremme deres oppgaver etter lov. Departementet vurderer at dette gir tilstrekkelig hjemmel for politiet til å kunne utlevere opplysninger til Lotteritilsynet. Regelverket krever imidlertid at politiet gjennomfører en forholdsmessighetsvurdering før slik informasjon kan deles fra politiets side. Departementet vurderer derfor at politiet ikke bør pålegges en plikt til å utlevere slike opplysninger, men at politiet selv tar stilling til i hvilken grad opplysningene vil bidra til at Lotteritilsynet kan utføre sine tilsynsoppgaver riktigere og mer effektivt. Opplysningsplikten i lovforslaget § 27 vil derfor ikke gjelde for politiet, se lovforslaget § 27 femte ledd.

Forslaget innebærer at også andre enn de som er direkte involvert i tilbud og markedsføring av pengespill, inkludert personer som regnes som tredjeparter, i noen tilfeller plikter å gi opplysninger som kreves. Dette gjelder først og fremst personer med en tilknytning til pengespillaktivitet, og ikke allmenheten som sådan.

I lovtkastet § 27 andre ledd foreslår departementet en rett for Lotteritilsynet til å få adgang til steder eller lokaler hvor det er grunn til å tro at det foregår aktivitet som omfattes av loven. Lotteritilsynet kan gjøre nødvendige undersøkelser på steder hvor de har fått tilgang. Inspeksjonsretten gjør seg gjeldende overfor all pengespillaktivitet, og gjelder typisk lokaler med bingospill, kiosker med spilleautomater, pokerturning osv. Retten til å foreta undersøkelser er en vid hjemmel og vil typisk gjelde kartlegging av spilltilbudet eller økonomiske spørsmål knyttet til pengespillaktiviteten. Hjemmelen omfatter også en rett for tilsynet til å prøve ut spillene som ledd i tilsynsaktiviteten, såkalt testspill. Hjemmelen innebærer videre at Lotteritilsynet kan få tilgang til andre lokaler i tilknytning til et lokale hvor pengespillaktiviteten foregår, f.eks. kontorer eller lagre.

Forslaget stiller også et krav om at personalet på stedet skal bistå i undersøkelsene dersom det er behov for det. Plikten til å yte bistand betyr at personalet skal gi praktisk hjelp og at aktuelle lokaler, pengespillinnretninger og pengespillapplikasjoner vederlagsfritt skal stilles til disposisjon for utøvelse av tilsynet. Dette er en generell plikt til å legge til rette for tilsynet. Hvor omfattende plikten er, beror på en avveining av byrden med å bistå og betydningen av den aktuelle informasjonen. Det skal være forholdsmessighet mellom plikten og det som oppnås. Bestemmelsen legger også til grunn at Lotteritilsynet kan be om bistand fra politiet til å få gjennomført det stedlige tilsynet.

I noen tilfeller kan det være nødvendig for Lotteritilsynet å be om assistanse fra et testinstitutt e.l. for å få gjennomført en tilstrekkelig kontroll av en innretning som brukes i forbindelse med gjennomføringen av et pengespill. Lovforslaget § 27 tredje ledd åpner opp for at Lotteritilsynet kan kreve at slike undersøkelser gjøres på pengespilltilbyderens regning.

Departementet foreslår videre i § 27 fjerde ledd at taushetsplikt som følger av lov, pålegg eller avtale som hovedregel ikke skal være til hinder for Lotteritilsynets rett til å kreve informasjon og få tilgang til lokaler. For at Lotteritilsynet skal kunne utføre sine oppgaver best mulig, er det vesentlig at tilsynets mulighet til å innhente informasjon ikke begrenses mer enn nødvendig. For å kunne ta stilling til saker på pengespillfeltet vil det kunne være nødvendig for Lotteritilsynet å innhente informasjon knyttet til konfidensielle avtaler og annet som kan være underlagt taushetsplikt. Departementet foreslår imidlertid at denne bestemmelsen begrenses ved at den står tilbake for såkalt kvalifisert taushetsplikt. Kvalifisert taushetsplikt vil si taushetsplikt som går foran vitneplikten etter blant annet straffeprosessens regler.

Departementet foreslår at taushetsplikten begrenses tilsvarende det som følger av straffeprosessloven §§ 117-120, med unntak av § 118 første ledd første punktum. Dette inkluderer betroelser gitt til visse yrkesgrupper, blant annet advokater, prester, leger og annet helsepersonell. I tillegg omfattes opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt som følge av arbeid for familievernkontor, tilbyder av post- eller e-komptjenester eller statens lufthavnselskap, samt opplysninger som må holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat. Verges taushetsplikt og informasjon som er pålagt taushetsplikt av en domstol er også inkludert i unntaket. En tilsvarende begrensning i informasjons- og tilgangsadgangen er inntatt i markedsføringsloven § 34 for Forbrukertilsynet.

Departementet foreslår at opplysninger underlagt offentlig ansattes taushetsplikt ikke unntas fra opplysningsplikten enhver har overfor Lotteritilsynet, se forslaget om at taushetsplikt som følger av straffeprosessloven § 118 første ledd første punktum ikke skal begrense Lotteritilsynets informasjonstilgang. Offentlige ansatte har etter forvaltningsloven § 13 taushetsplikt om noens personlige forhold og om tekniske innretninger eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at et forvaltningsorgan gir opplysninger om lovbrudd til en kontrollmyndighet «når det finnes ønskelig av allmenne hensyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver», jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6. Denne bestemmelsen gir imidlertid ikke et rettskrav for andre offentlige organer til å få tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Departementet vurderer at det vil

være sentralt for Lotteritilsynet å kunne innhente opplysninger fra andre myndigheter uten hinder av taushetsplikt for å kunne føre tilsyn med at pengespillaktører overholder lovens krav og formål. Eksempler på relevante myndigheter kan være Forbrukertilsynet, Skatteetaten, Finanstilsynet, Medietilsynet og politiet. Departementet antar at slike opplysninger i hovedsak vil være forretningsopplysninger, men at det i noen tilfeller også kan dreie seg om personopplysninger. Departementet legger til grunn at eventuell deling av personopplysninger må skje i samsvar med personopplysningsloven.

Når det gjelder saksbehandling ved bruk av denne bestemmelsen viser departementet til forvaltningsloven § 14 som gir saksbehandlingsregler ved pålegg om å gi opplysninger. Krav om opplysninger etter forslaget er ment å kunne kreves muntlig uten forhåndsvarsel.

18.5. Register over aktører, tillatelser og godkjenninger

18.5.1. Gjeldende rett

Lotteriloven § 4 d angir at godkjenning og autorisasjon som Lotteritilsynet gir etter lotteriloven skal registreres i et sentralt register. I forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret §§ 3-1 til 3-6, er det fastsatt nærmere regler om hva registeret skal inneholde. Blant annet skal registeret inneholde opplysninger om godkjente organisasjoner, autoriserte entreprenører og lokalinnhavere. Lotteriregisteret er også et viktig grunnlag for Lotteritilsynets statistikk og analyser.

Lotteriregisteret ble opprettet i 2002. Ansvar for drift og vedlikehold av registeret var fram til 1. oktober 2014 lagt til Brønnøysundregisteret. Deretter ble ansvaret overført til Lotteritilsynet. Etter at Lotteritilsynet overtok driftsansvaret, er registeret blitt vesentlig ombygget og endret for å effektivisere saksbehandlingen. I dag inneholder registeret oversikt over godkjente organisasjoner, deres tillatelser og lotteriinntekter, alle autoriserte entreprenører, bingo haller og kvartalsvise og årlige regnskapsopplysninger fra bingo, oversikt over meldingslotterier samt historikk. Opplysningene i registeret blir samkjørt med Enhetsregisteret, og blir fortløpende ajourført med endringer.

Registeret er finansiert gjennom gebyr for tillatelser, godkjenninger, autoriseringer og registrering.

Det er i dag ikke et tilsvarende register for registrering av opplysninger knyttet til enerettsaktørenes tillatelser og virksomhet.

18.5.2. Departementets vurdering

Lotteriregisteret er i dag et viktig verktøy for Lotteritilsynets saksbehandling av og kontroll med pengespilltilbudet som kommer i tillegg til enerettsaktørene. Departementet foreslår derfor en videreføring av adgangen til og plikten for Lotteritilsynet til å registrere opplysninger om pengespilltillatelser og pengespillaktører i et register, se lovforslaget § 28. Departementet legger til grunn at registeret også bør utvides til å inneholde opplysninger knyttet til enerettsaktørenes tillatelser til å tilby pengespill, for å kunne gi et helhetlig bilde av det norske lovlige pengespillmarkedet.

Med bakgrunn i at det foreslås i den nye pengespilloven å bruke betegnelsen pengespill for alle spill som omfattes av loven, foreslår departementet at registeret i framtiden omtales som Pengespillregisteret, ikke Lotteriregisteret.

Departementet foreslår i § 28 første ledd at Lotteritilsynet pålegges en plikt til å registrere alle tillatelser og godkjenninger som gis etter loven i registeret. Dette vil gi en helhetlig oversikt over alle pengespillaktører som har lov til å tilby pengespill på det norske markedet.

I andre ledd foreslås det at opplysningene i registeret skal være tilgjengelige for allmenheten, med unntak av taushetsbelagte opplysninger og enkelte personlige opplysninger.

Publikumsdelen av registeret vil dermed være en informasjonskilde som allmenheten kan bruke til å kunne orientere seg om hvilke aktører som lovlig tilbyr pengespill på det norske markedet. Registeret vil bidra til å sikre transparens og korrekt informasjon om markedet.

Departementet foreslår videre i tredje ledd at det i forskrift kan fastsettes at registeret kan inneholde annen informasjon i tillegg til den informasjonen som bestemmelsen krever at Lotteritilsynet registrerer. Dette kan for eksempel være informasjon om betalte gebyrer eller hvilke inntekter organisasjoner har fra pengespill. I vurderingen av om det skal eller kan registreres andre opplysninger i registeret, vil departementet vurdere behovet for dette opp mot om det finnes andre registre som allerede inneholder tilsvarende informasjon. Vedtekter og andre relevante opplysninger som er registrert i Frivillighetsregisteret bør hentes fra dette, i tråd med "bare en gang-prinsippet", som innebærer at staten ikke skal be om opplysninger som det offentlige allerede har.

18.6. Gebyrer

18.6.1. Gjeldende rett

Lotteritilsynet er finansiert gjennom gebyrer og avgifter som ilegges aktørene på lotteri- og pengespillmarkedet. Forarbeidene legger til grunn at finansieringen "har som utgangspunkt at gebyrer og avgifter skal gjenspeile det offentliges reelle kostnader til forvaltning og kontroll av lotteriområdet."⁴⁶ Videre følger det av forarbeidene at nivået på de ulike gebyrene og avgiftene skal kunne justeres i takt med kontrollkostnadene og utviklingen i de ulike deler av lotterimarkedet. Det er også en forutsetning at finansieringen primært belastes driftsleddet slik at inntektsandelene til organisasjonenes formål beskyttes.

På bakgrunn av disse hovedprinsippene finansieres Lotteritilsynet i dag gjennom gebyrer for tilsyn med lotteri- og bingomarkedet, en årlig refusjon fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto og eventuelle inntekter fra konkrete oppdrag.

Muligheten til å ilegge gebyrer for tilsyn med lotteri- og bingomarkedet er hjemlet i lotteriloven § 3 andre ledd, som sier at departementet kan ved forskrift bestemme at det skal betales årsavgift for oppstilling av gevinst- og underholdningsautomater og at det skal betales særskilt avgift for hvert lotteriarrangement. Videre heter det at departementet kan bestemme at lotterimyndighetens utgifter ved behandling av søknader, godkjenning, autorisasjon, registrering, trekning og kontroll av spilleinnretninger samt regnskapskontroll skal dekkes av

⁴⁶ Se kap. 6.3 i Ot.prp.nr.49 (1999-2000) *Om lov om endringer i lov 24. februar 1995 nr.11 om lotterier m.v*

lotteriarrangør eller annen rekvirent ved særskilt fastsatt gebyr. Departementet kan ved forskrift også bestemme at det skal betales en årlig avgift for gevinstautomater til dekning av utgifter til tiltak mot pengespillproblemer.

Den nærmere reguleringen finnes i forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. kapittel 4, forskrift til lov om lotterier m.v. § 2, forskrift om forhåndstrukne lotterier med skrapelodd § 4 a og bingoforskriften §§ 13 og 17. Forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret hjemler innkreving av gebyr for godkjenninger eller autorisasjoner av organisasjoner, foreninger, entreprenører og lokalinnhavere, registrering og oppstilling av underholdningsautomater og registreringer i Lotteriregisteret. Forskrift til lov om lotterier hjemler innkreving av gebyr ved søknad om å avholde ulike lotterier eller turneringspoker, og forskrift om forhåndstrukne lotterier med skrapelodd hjemler gebyr ved søknad om å avholde lotteri med bruk av skrapelodd. Bingoforskriften hjemler innkreving av gebyr for å arrangere hovedspill (bingo som arrangeres for spillere i bingolokalet) og databingo (sidespill).

Når det gjelder tilsyn med totalisatorspillene, følger det av forskrift om totalisatorspill § 5 siste ledd at konsesjonshaveren skal dekke kostnadene til tilsyn og kontroll. Det er Norsk Rikstoto som har konsesjonen, og Lotteritilsynets kostnader dekkes gjennom en årlig refusjon. Beløpet som skal refunderes fastsettes årlig i statsbudsjettet, som inneholder en egen post om refusjon fra Norsk Rikstoto og Norsk Tipping under departementets sektoravgifter.

Adgangen til å få dekket kostnadene til tilsyn og kontroll med Norsk Tipping er ikke regulert i lov, men følger av statsbudsjettet, jf. beskrivelsen over.

18.6.2. Departementets vurdering

Departementet foreslår å videreføre dagens ordning med at kostnader ved tilsyn på pengespillfeltet dekkes av de som har tillatelse til å tilby pengespill. Nærmere bestemt foreslås det i lovforslaget § 29 at Lotteritilsynet gis hjemmel til å kreve gebyr og sektoravgift til dekning av kostnadene ved tilsyn. Med gebyr menes betaling for en klart definert tjeneste som det offentlige utfører overfor betaleren, uten at det betales for noe annet eller mer enn den konkrete tjenesten. Med sektoravgift menes avgift som skal finansiere fellestiltak overfor en næring eller sektor og som betales av aktører som tilhører eller har en nær tilknytning til denne sektoren, for eksempel for å dekke kostnadene ved tilsynsorganenes virksomhet.⁴⁷

Det vil være aktuelt for Lotteritilsynet å kreve gebyrer for avgrensede oppgaver som for eksempel søknadsbehandling. Sektoravgift, derimot, skal betales av enerettsaktørene Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, og tilsvarer dagens ordning som man i statsbudsjettet har kalt "refusjon fra Norsk Tipping og Norsk Rikstoto". For å oppdatere begrepsbruken i tråd med Finansdepartementets bestemmelser, foreslår departementet at begrepet sektoravgift anvendes i loven, uten at dette er ment å innebære noen realitetsforskjell fra gjeldende ordning.

Gebyrene skal settes slik at de samlet ikke overstiger Lotteritilsynets kostnader med saksbehandlingen eller tilsynet, jf. Finansdepartementets rundskriv R-112/2015. Også

⁴⁷ jf. Finansdepartementets rundskriv R-112/2015

sektoravgiftene skal gjenspeile det offentliges reelle kostnader med å utføre forvaltningsoppgaver på det aktuelle området. Ved kostnadsberegningen forutsettes det at tilsynsoppgavene utføres ved en effektiv drift.

Det som skal dekkes gjennom gebyr og sektoravgift, er kostnader knyttet til behandling av søknader og tilsyn som gjennomføres for å sikre at loven, eller vedtak i medhold av loven, blir fulgt. Tilsyn må her forstås i vid forstand. Det vil omfatte tilsyn med etterlevelse av lovverket, men også for eksempel lov-, forskrifts- og analysearbeid.

Endelig foreslår departementet at det inntas en forskriftshjemmel for å kunne gi nærmere regler om gebyr og sektoravgift. Forskriften vil blant annet regulere hvilke konkrete pengespilltilbud som skal gebyr- og avgiftsbelegges.

Krav om betaling av gebyr og sektoravgift vil være tvangsgrunnlag for utlegg, se lovforslaget § 29 tredje ledd.

18.7. Klagebehandling

18.7.1. Gjeldende rett

Under dagens regelverk behandler Lotterinemnda klager på vedtak fattet av Lotteritilsynet med hjemmel i lotteriloven. Klage på Lotteritilsynets vedtak fattet med hjemmel i pengespilloven og totalisatorloven behandles av henholdsvis Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. For vedtak etter totalisatorloven framgår dette av totalisatorforskriften § 5 andre ledd. Pengespilloven har ingen særskilt bestemmelse om klage på Lotteritilsynets vedtak, men det følger av forvaltningsloven § 28 første ledd at klageinstansen er det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket.

Nærmere detaljer om Lotterinemndas oppnevning og sammensetning følger av lotteriloven § 4 a. Lotterinemnda består i dag av en leder og to medlemmer, alle med personlige varamedlemmer. Oppnevning av nemndas medlemmer er delegert til Kulturdepartementet.⁴⁸

Det er i dag krav om at nemndas leder, og dennes varamedlem, skal ha juridisk embetsseksamen. Utover dette stilles det ikke krav til konkret kompetanse, men forarbeidene til lotteriloven legger til grunn at Lotterinemnda bør ha representasjon fra så brede relevante samfunnsområder som mulig.

I tillegg til å behandle klager på vedtak fattet av Lotteritilsynet etter lotteriloven, behandler Lotterinemnda også klager på vedtak fattet av Lotteri- og stiftelsestilsynet etter forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner og etter forskrift om Norsk Tippings overskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner, samt klager på vedtak fattet av Lotteri- og stiftelsestilsynet etter forskrift om Grasrotandelen

Klagenemndsekretariatet har siden 2017 ivaretatt sekretariatsfunksjonen for Lotterinemnda.

⁴⁸ Delegasjonsvedtak i kgl. res. 8. februar 2013

Det er også opprettet en egen klageordning for klager på Norsk Tippings og Norsk Rikstotos spilltilbud. Det følger av pengespilloven § 14 at Lotteritilsynet skal avgjøre hvilke kuponger og innsatser hos Norsk Tipping som er berettiget til premie. Av spillereglene framgår det nærmere hva det kan klages over og på hvilken måte. Videre har Lotteritilsynet i sin interne instruks for kontroll av Norsk Tipping nedfelt nærmere regler om klageordningen, blant annet at tilsynet kan innhente dokumentasjon for å opplyse saken best mulig og at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold. For Norsk Rikstoto er en slik klageordning ikke nedfelt i lov eller forskrift, men spillereglene angir at kundeklager som gjelder pengespilltilbudet skal behandles av Lotteritilsynet.

Slike klager over enerettsaktørenes pengespilltilbud er ikke en klage over forvaltningsvedtak, da Norsk Tipping og Norsk Rikstoto ikke er forvaltningsorganer. Klageordningen er derimot en forbrukerklageordning.

18.7.2. Departementets vurdering

Meld. St. 12 (2016-2017) legger til grunn at i framtiden skal alle klager på Lotteritilsynets vedtak behandles av Lotterinemnda. Den teknologiske utviklingen på pengespillfeltet har ført til at pengespill ikke lenger enkelt kan kategoriseres i forhåndsbestemte kategorier som faller klart inn under en av de tre lovene på pengespillfeltet. Meldingen beskrev at det har oppstått tilfeller hvor klage over et vedtak fra Lotteritilsynet har blitt behandlet av tre ulike klageinstanser, fordi vedtaket har berørt lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven. Departementet vurderer at dette er uheldig, da forskjellige klageinstanser kan komme til forskjellig resultat i en klagesak som gjelder samme vedtak fra Lotteritilsynet.

Når det nå skal fastsettes en ny pengespilllov som omfatter all pengespillvirksomhet i Norge, er det hensiktsmessig å foreslå ett klageorgan for Lotteritilsynets vedtak truffet etter den nye pengespillovens bestemmelser eller forskrifter fastsatt med hjemmel i denne loven. I tråd med føringene i Meld. St. 12 (2016-2017) foreslår departementet at Lotterinemnda blir klageinstans for Lotteritilsynets vedtak etter pengespilloven.

Forvaltningslovutvalget har i NOU 2019:5 om ny forvaltningslov foreslått at det innføres en felles regulering i ny forvaltningslov om grunnleggende saksbehandlingsregler for statlige nemnder som utøver offentlig kontroll, herunder regler om oppnevning av medlemmer og opphør av verv.⁴⁹ Forvaltningslovutvalget har også uttalt seg om enkelte andre sider ved behandling av saker i nemnder. Departementet foreslår å følge utvalgets forslag der hvor det virker hensiktsmessig for Lotterinemnda. Ved en senere felles regulering av disse forholdene i ny forvaltningslov, vil den nye pengespilloven eventuelt kunne endres for å samsvare med forvaltningslovens regler.

Departementet legger til grunn at nemnda i dag har en sammensetning som gjør at den fungerer etter hensikten. Departementet vurderer at nemndas struktur i stor grad kan videreføres. Dette innebærer at departementet foreslår at nemnda fortsatt skal bestå av tre medlemmer. Det foreslås også å videreføre at nemndas medlemmer oppnevnes av

⁴⁹ Se NOU 2019:5 kap. 30.

departementet. Videre foreslår departementet at funksjonen som sekretariat for nemnda videreføres i Klagenemndsekretariatet.

Forvaltningslovutvalget foreslår regler for når et medlem kan løses fra vervet. Departementet foreslår at disse reglene tas inn i pengespilloven. Dersom et medlem selv ønsker å bli fritatt fra vervet, bør departementet innfri dette. Det vil være lite hensiktsmessig for Lotterinemndas arbeid å ha et medlem som ikke ønsker å fortsette i vervet. Videre foreslår departementet at et medlem kan løses fra vervet dersom personen grovt har krenket plikter som følger med vervet. Dette kan for eksempel dreie seg om brudd på taushetsplikten eller tilfeller av korrupsjon. I særlige tilfeller kan departementet også løse et medlem fra vervet hvis det er nødvendig for at nemnda skal kunne ivareta sine oppgaver, for eksempel ved personkonflikter som går ut over nemndas arbeid.

Sakene som behandles av nemnda etter lotteriloven er til dels store saker med komplekse juridiske problemstillinger knyttet til blant annet forvaltningsrett og EØS-rett. Nemnda vil i framtiden få et bredere saksfelt enn i dag, da nemnda også vil behandle klage på vedtak som gjelder forhold som i dag reguleres av pengespilloven og totalisatorloven. I klagesaker knyttet til disse lovene har man i økende grad, og i større grad enn innenfor lotterilovens felt, måtte vurdere EØS-rettslige problemstillinger. Departementet mener på denne bakgrunn at det bør legges vekt på at nemnda har meget god juridisk kompetanse, deriblant EØS-rettslig kompetanse. Departementet foreslår at det stilles krav til at nemndas leder og ett av de øvrige nemndsmedlemmer har juridisk embetseksamen. Det andre nemndsmedlemmet bør ha økonomisk eller annen relevant kompetanse for behandling av saker innenfor nemndas saksfelt. Varemedlemmene bør fylle de samme kompetansekravene som det nemndsmedlemmet de kan tre inn for. Nemnda må videre ha en balansert kjønns sammensetning i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven § 28.

Med bakgrunn i at Lotterinemnda består av kun tre personer, mener departementet at det er hensiktsmessig å videreføre som en hovedregel at alle nemndsmedlemmer må delta i behandlingen av en sak for at nemnda kan treffe vedtak. Departementet foreslår imidlertid å ta høyde for digital saksbehandling, ved å erstatte kravet om at alle medlemmer må være til stede med et krav om at alle medlemmer må ha uttalt seg for at nemnda kan treffe vedtak. Dette vil medføre at nemnda kan treffe vedtak ved bruk av f.eks. e-post, telefon eller videokonferanse, der dette er hensiktsmessig. Hovedregelen bør likevel være at nemnda gjennomfører fysiske møter med alle nemndsmedlemmer til stede.

Det har vært en utfordring med lang saksbehandlingstid i Lotterinemnda. For å redusere belastningen på nemnda, foreslår departementet at nemnda kan beslutte at enkelte sakstyper kan avgjøres av nemndas leder alene eller av nemndas sekretariat. Dette bør være lite komplekse saker med enkle juridiske problemstillinger, f.eks. klage i saker som dreier seg om oversittelse av tidsfrister, eller problemstillinger som er avgjort med klar praksis tidligere. I tilfeller hvor en sak som behandles av nemndas leder eller sekretariat viser seg å inneholde mer komplekse problemstillinger, bør saken overføres til ordinær nemndsbehandling.

Lotterinemndas vedtak vil i de fleste tilfeller være endelig og ikke kunne påklages. I noen tilfeller vil imidlertid Lotterinemnda avgjøre en sak som første instans. Dette vil gjelde avgjørelser om partsinnsyn etter forvaltningsloven og saker etter offentleglova. Etter forvaltningsloven § 28 første ledd er klageorganet det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Ettersom Lotterinemnda er et uavhengig klageorgan og ikke direkte underlagt Kulturdepartementet, kan det skapes tvil om hvem som skal behandle slike klager. Departementet foreslår derfor å lovfeste at departementet skal være klageorgan for slike avgjørelser.

Departementet foreslår å presisere i bestemmelsen om klageinstans at dersom nemnda beslutter at sakskostnader skal tilkjennes etter forvaltningsloven § 36, skal dette dekkes av Lotteritilsynet. Dette er praksis allerede i dag, men forslås lovfestet for å unngå konflikt med forvaltningslovens hovedregel om at det organ som treffer avgjørelsen om sakskostnader er ansvarlig for å dekke dette, jf. forvaltningsloven § 36 tredje ledd andre punktum.

Dagens ordning med at Lotteritilsynet behandler kundeklager på Norsk Tippings og Norsk Rikstotos pengespill er etter departementets syn ikke i tråd med rollefordelingen mellom departement, tilsyn og spilltilbydere. Det følger av Meld. St. 12 (2016-2017) at Lotteritilsynet skal drive kontroll- og tilsynsvirksomhet og ta seg av rene forvaltningsoppgaver. Videre presiserer meldingen at forvaltningsrollen til tilsynet skal styrkes. Dette innebærer at Lotteritilsynets hovedoppgave vil være å føre tilsyn med at lov og forskrifter på pengespillfeltet overholdes og å reagere mot aktørene i den forbindelse. I motsetning til for eksempel Forbrukerrådet ligger det ikke til Lotteritilsynets rolle å håndtere forbrukerklager fra enkeltpersoner. Klager fra spillere som mener de ikke får oppfylt forbrukerrettighetene sine bør derfor overlates til forbrukermyndighetene, som har kompetanse på forbrukervern.

18.8. Uavhengighet

18.8.1. Gjeldende rett

I lotteriloven § 4 og § 4a framgår det at departementet kan gi generelle pålegg til henholdsvis Lotteritilsynet og Lotterinemnda, men kan ikke instruere Lotteritilsynet eller Lotterinemnda i enkeltsaker.

18.8.2. Departementets vurdering

Meld. St. 12 (2016-2017) legger til grunn at for å ivareta de overordnede målene for pengespillpolitikken, må man ha en effektiv og formålstjenelig rollefordeling mellom Kulturdepartementet og Lotteritilsynet. Meldingen etablerer som prinsipp for rollefordelingen at departementet skal fastsette de regulatoriske rammene for pengespillpolitikken i lov og forskrift, mens Lotteritilsynet skal drive kontroll- og tilsynsvirksomhet og ha rene forvaltningsoppgaver. Videre skal Lotterinemnda være klageorgan for alle vedtak som fattes etter ny pengespillov av Lotteritilsynet som første instans, se kapittel 18.7 over.

Som del av en klar rollefordeling mellom departement, tilsyn og klageorgan, mener departementet at det er viktig å sikre uavhengigheten til Lotteritilsynet og Lotterinemnda. Verken Lotteritilsynet eller Lotterinemnda skal underlegges politisk styring i enkeltsaker. Departementet foreslår derfor å videreføre dagens bestemmelse om at departementet kan gi generelle pålegg til Lotteritilsynet og Lotterinemnda, men ikke instruere i enkeltsaker. Dette

innebærer at lovanvendelse, skjønnsutøvelse og saksbehandling i enkeltsaker overlates til Lotteritilsynet og Lotterinemnda. Departementet mener at det vil sikre likebehandling og gi legitimitet til Lotteritilsynets og Lotterinemndas vedtak.

19. Håndheving og straff

19.1. Innledning

Samfunnets forventninger til Lotteritilsynets handlekraft på pengespillfeltet er store. Et effektivt håndhevings- og sanksjonssystem er essensielt for å kunne oppnå lovens formål om å sikre ansvarlige pengespill og forebygge negative konsekvenser av disse spillene. Lotteritilsynet må ha redskap som setter tilsynet i stand til å pålegge endringer i ulovlige forhold, eller pålegge økonomiske reaksjoner eller sanksjoner dersom påleggene ikke følges opp. Videre kan tilliten til så vel pengespilltilbydere som til de som mottar midler fra pengespill bli sterkt svekket, om det avdekkes at aktører som bryter pengespillregelverket eller annet relevant regelverk får fortsette sin virksomhet eller motta midler uten at dette tas tak i fra tilsynets side. Lotteritilsynet bør derfor ha adgang til å trekke tilbake tillatelser, stanse utbetaling av midler eller pålegge varsling på internett om ulovlige pengespilltilbud. I det følgende kapitlet og kapittel 20 gjennomgås departementets forslag til håndhevings- og sanksjonshjemler for å kunne sikre at eventuelle brudd på lovens bestemmelser kan følges opp på en effektiv og virkningsfull måte.

Lotteritilsynet har etter lotteriloven § 14 b i dag adgang til å ilegge administrativ forelegg med plikt til å etterkomme et pålegg gitt av Lotteritilsynet. Dersom det ikke anlegges sak for å få forelegget prøvd for retten, har forelegget samme virkning som en rettskraftig dom og kan følges opp etter reglene i tvangfullbyrdelsesloven. Hjemmelen har aldri vært benyttet av Lotteritilsynet.

Departementet vurderer at bruk av administrativt forelegg er mindre egnet på pengespillfeltet i dag, hvor mye av den ulovlige aktiviteten foregår på internett. Administrativt forelegg er tilsynelatende også en noe omstendelig prosess, hvor namsmannen må involveres for å gjennomføre tvangfullbyrdelse av et pålegg. I de tilfellene Lotteritilsynet har ønsket å varsle reaksjoner dersom en overtreder av regelverket ikke innretter seg etter Lotteritilsynets pålegg, har tvangsmulkt vært den foretrukne reaksjonen fra Lotteritilsynets side. Departementet vurderer at andre reaksjons- og sanksjonsmidler vil være mer hensiktsmessig på pengespillfeltet, og foreslår ikke å videreføre en hjemmel til å ilegge administrativt forelegg i ny pengespillov. Denne reaksjonsmuligheten omtales dermed ikke nærmere nedenfor.

19.2. Pålegg om retting eller stenging

19.2.1. Gjeldende rett

Etter gjeldende rett har Lotteritilsynet hjemmel i lotteriloven § 14 a til å reagere med pålegg om retting av ulovlig forhold og opphør og stenging av ulovlig virksomhet mot et pågående brudd på lotteriloven. Lotteritilsynet er gitt tilsvarende hjemler til å reagere mot brudd på pengespilloven i pengespilloven § 15, og mot brudd på totalisatorloven i forskrift om totalisatorspill § 5, jf. totalisatorloven § 2. Pålegg om retting eller stans er reaksjoner som

illegges av forvaltningsorganer knyttet til lovbrudd, men som ikke er administrative sanksjoner fordi de ikke straff.

I lotteriloven og pengespilloven framgår det at rekkevidden av Lotteritilsynet adgang til å pålegge retting, opphør eller stenging er "forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov". I totalisatorforskriften er rekkevidden formulert som "nødvendige vedtak for å sikre at regelverket er fulgt". Bestemmelsene knyttet til dagens tre lover tar dermed sikte på å dekke alle lovstridige forhold under dagens regelverk.

Etter lotteriloven og pengespilloven skal pålegg rettes mot "den ansvarlige". I forarbeidene til lotteriloven er det presisert at dette er den eller de som er nærmest til å bære ansvaret for virksomheten. Den ansvarlige kan være både en privatperson og et foretak, for eksempel en entreprenør, konsesjonshaver, lokalinnhaver, organisasjon, forening eller andre. Lotteritilsynet må vurdere hvem de anser som ansvarlig basert på de faktiske forholdene i saken og på hvem som er nærmest til å rette opp i det ulovlige forholdet.

Av både lotteriloven og pengespilloven følger det at Lotteritilsynet skal sette en frist for når pålegget skal være gjennomført. Forutsetningen er at det er snakk om et pågående ulovlig forhold som den ansvarlige selv gjennom pålegget får en mulighet til å rette opp i, og at det er mulig å etterleve pålegget som Lotteritilsynet gir.

Et pålegg om retting eller stans er et enkeltvedtak som kan påklages til klageinstansen, som er Lotterinemnda, Kulturdepartementet eller Landbruks- og matdepartementet etter henholdsvis lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven. Lotteritilsynets pålegg om retting eller stans av ulovlige forhold kan være et utgangspunkt for ytterligere forvaltningstiltak mot lovbrudd dersom pålegget ikke etterleves, for eksempel tvangsmulkt eller tilbakekall av tillatelse.

19.2.2. Departementets vurdering

Departementet vurderer at Lotteritilsynets mulighet til å pålegge retting eller stans av et forhold er en sentral del av tilsynets oppgave om å føre tilsyn med at bestemmelsene i loven eller tilhørende forskrifter overholdes. Departementet foreslår i lovforslaget § 32 at Lotteritilsynets mulighet for å fatte vedtak med pålegg om retting eller stans videreføres i samme omfang som i dag. Dette innebærer at Lotteritilsynet kan reagere med pålegg om retting eller stans overfor ethvert brudd på den nye pengespilloven, for å sikre at loven overholdes.

Forslaget innebærer at pålegget skal rettes mot den ansvarlige, selv om det er andre som bryter lovens bestemmelser. Tilsvarende dagens regelverk, vil den ansvarlige være den eller de som er nærmest til å bære ansvaret for virksomheten, og kan være en privatperson eller et foretak. Lotteritilsynet vil også i framtiden vurdere hvem som er ansvarlig ut fra en konkret vurdering i hver enkelt sak.

Manglende oppfølging av overtredelse av Lotteritilsynets pålegg om retting eller stans kan i nærmere bestemte tilfeller utløse andre forvaltningsreaksjoner eller sanksjoner som for

eksempel tilbakekall av tillatelse eller godkjenning, stans i utbetaling, tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr, se kapitlene 19.3–19.6 nedenfor.

Etter dagens bestemmelser i lotteriloven § 14 a og pengespilloven § 15 skal Lotteritilsynet sette en frist for oppfyllelse av pålegget og opplyse om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom. Departementet vurderer at det ikke er behov for å lovfeste et absolutt krav om at Lotteritilsynet skal sette en frist for oppfyllelse. I de fleste tilfellene vil Lotteritilsynet gjøre dette, blant annet for å ha mulighet til å bruke andre reaksjons- og sanksjonsmidler dersom pålegget ikke følges opp innen fristen. I noen tilfeller kan det imidlertid være mer virkningsfullt at Lotteritilsynet innleder en dialog med den som pålegget er rettet mot, for å få til en hensiktsmessig prosess for retting av ulovlige forhold.

19.3. Tvangsmulkt

19.3.1. Gjeldende rett

Vedtaket om tvangsmulkt er et enkeltvedtak med trussel om plikt til å betale penger til det offentlige for å sikre at plikter som følger av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, blir etterlevd. Formålet med trusselen må være å sikre at pålegget blir etterlevd. Vedtaket om tvangsmulkt må være mulig å etterleve på en slik måte at betalingsplikt kan unngås.⁵⁰

Lotteritilsynet har hjemmel til å ilegge tvangsmulkt etter lotteriloven § 14 c og pengespilloven § 15. Totalisatorloven gir ikke hjemmel til å ilegge tvangsmulkt.

Hjemmel til å ilegge tvangsmulkt ble tatt inn i lotteriloven i forbindelse med Lotteritilsynets opprettelse i 2001. Formålet med å gi Lotteritilsynet hjemmel til å ilegge tvangsmulkt var å gi tilsynet mulighet til å framtvinge overholdelse av tilsynets vedtak. Forarbeidene påpekte at "fortjenestemuligheten ved ulovlig lotteri kan være stor og derfor motivere til å ikke etterkomme pålegget innen fristen. Det er derfor behov for å kunne følge opp pålegg om retting av ulovlige forhold med tvangsmulkt."⁵¹

Hjemmel til å ilegge tvangsmulkt etter pengespilloven ble innført i 2009. Det ble i forarbeidene vist til at tilsvarende hjemmel allerede fantes på lotteriområdet, og at muligheten til å ilegge tvangsmulkt også etter pengespilloven ville sikre en mer effektiv håndheving av regelverket.⁵²

Ifølge lotteriloven § 14 c, kan Lotteritilsynet fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført et gitt pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten ilegges den som er ansvarlig for det ulovlige forholdet.

Tvangsmulkt kan fastsettes samtidig med pålegget og løper fra fristoversittelsen etter pålegget. Dersom tvangsmulkten ikke er fastsatt samtidig med pålegget, kan det ved overtredelse av pålegget fastsettes en ny frist. Lotteritilsynet kan velge mellom å ilegge

⁵⁰ Se Prop. 62 L (2015 – 2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) kap. 31.1.

⁵¹ Se Ot.prp.nr.84 (1998-1999) Om lov om lotterier m.v og Statens Lotteritilsyn pkt.9.2.3.4

⁵² Se Ot.prp.nr.80 (2007-2008) Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (betalingsformidling m.m.) i pkt. 5.1

løpende tvangsmulkt, eller å ilegge mulkten som et engangsbeløp. Lotteritilsynet kan sette ned eller frafalle ilagt tvangsmulkt dersom særlige grunner taler for det.

Tvangsmulktkompetansen i pengespilloven § 15 er svært lik kompetansen etter lotteriloven, men spørsmålet om når plikten til å betale tvangsmulkt inntreer er regulert mer detaljert. Ved løpende tvangsmulkt kan mulkten enten begynne å løpe en uke etter vedtaket om tvangsmulkt, eller fra en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av plikten (pålegget) dersom fristen er utløpt uten at plikten er oppfylt. Hvis tvangsmulkten ilegges som engangsbeløp, kan Lotteritilsynet bestemme at mulkten skal betales ved en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av plikten (pålegget) dersom denne fristen er utløpt uten at plikten er oppfylt. Det følger dessuten av § 15 fjerde ledd at tvangsmulkt tilfaller statskassen og er tvangsgrunnlag for utlegg.

Lotteritilsynet har kun benyttet seg av tvangsmulktkompetansen ved noen få anledninger. Dette viser at tvangsmulkt er et effektivt reaksjonsmiddel, da et forhåndsvarsel om tvangsmulkt i det fleste tilfeller har ført til at aktørene har innrettet seg etter Lotteritilsynets pålegg.

19.3.2. Departementets vurdering

Departementet foreslår at Lotteritilsynet også etter den nye loven skal ha kompetanse til å treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av loven. Et vedtak om tvangsmulkt forutsetter at det eksisterer et pålegg om å etterleve loven, forskrifter gitt i medhold av loven, eller en individuell avgjørelse. Lotteritilsynets generelle hjemmel til å gi pålegg om retting av ulovlige forhold eller stenging av ulovlig virksomhet i § 32 er nærmere behandlet i kapittel 19.2 over. Lotteritilsynet kan etter lovforslaget § 33 også gi pålegg om varslingsmelding på internett, se kapittel 20 nedenfor og etter lovforslaget § 36 stanse utbetalinger og kreve midler tilbakebetalt, se kapittel 19.5 nedenfor.

Lovforslaget § 34 innebærer at Lotteritilsynets kompetanse videreføres når det gjelder brudd på regler som tidligere fantes i lotteri- eller pengespilloven, mens tilsynet får et nytt virkemiddel til å sikre etterlevelse på totalisatorområdet. Etter ny pengespilllov vil Lotteritilsynet ha tilgang til de samme virkemidlene for håndheving, uavhengig av hvilket pengespillområde de fører tilsyn med, og bidrar dermed til at tilsynet kan gjennomføres på en helhetlig og konsistent måte.

Forslaget er ikke ment å medføre noen realitetsendring i hvordan tilsynet faktisk utøver sin kompetanse, annet enn forslaget til § 34 tredje ledd, hvor departementet foreslår at tilsynet også skal kunne forhåndsfastsette en tvangsmulkt i visse tilfeller. Forslaget begrunnes nærmere nedenfor. Tvangsmulktbestemmelsen som foreslås i § 34 må forøvrig leses i sammenheng med den generelle bestemmelsen om tvangsmulkt i forvaltningsloven § 51, som inneholder utfyllende regler.

I lovforslaget § 34 første ledd første punktum presiseres formålet med tvangsmulkten. Lotteritilsynet kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av et pålegg gitt i medhold av §§ 32, 33 eller 36. Videre følger det av første ledd annet punktum at

tvangsmulkten ilegges den som pålegget rettes mot. Hvem pålegget kan rettes mot er nærmere behandlet i kapittel 19.2

Departementet foreslår i § 34 andre ledd at tvangsmulkten kan fastsettes enten som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp. Videre regulerer andre ledd når plikten til å betale tvangsmulkten oppstår. Formålet med tvangsmulkten er å skape et press for å sikre etterlevelse av et pålegg. Det innebærer at den pålegget er rettet mot må ha mulighet til å etterleve pålegget, og slik unngå å betale tvangsmulkten. Plikten til å betale tvangsmulkt kan dermed ikke oppstå før fristen for å etterleve pålegget har løpt ut. Dersom tvangsmulkten fastsettes som løpende mulkt, og den løpende mulkten ikke fastsettes samtidig som pålegget, skal det fastsettes et separat tidspunkt for når mulkten begynner å løpe.

I § 34 tredje ledd foreslår departementet at Lotteritilsynet skal ha mulighet til å forhåndsfastsette tvangsmulkt i visse tilfeller. Forslaget innebærer at Lotteritilsynet får kompetanse til å fatte vedtak med trussel om tvangsmulkt før en overtredelse er oppdaget eller konstatert. Tilsynet har ikke slik kompetanse etter dagens lovverk, men andre myndigheter har mulighet til å forhåndsfastsette tvangsmulkt, se for eksempel alkoholloven § 9-4 tredje ledd, forurensningsloven § 73 andre ledd og svalbardmiljøloven § 96 andre ledd.

Bakgrunnen for forslaget om å forhåndsfastsette tvangsmulkt er at tvangsmulkten har vist seg å være et lite effektivt virkemiddel i tilfeller der det er enkelt å etterleve pålegget formelt, men samtidig enkelt å utføre nye handlinger av samme art som den pålegget var rettet mot. I slike situasjoner etterleves pålegget, men intensjonen med å illegge pålegget, altså å rette opp i den ulovlige atferden, undergraves. Et eksempel er at Lotteritilsynet fatter vedtak med pålegg om å fjerne en nettside med reklame for ulovlige pengespill. Den pålegget er rettet mot fjerner umiddelbart nettsiden, men oppretter så en ny nettside med samme type innhold. Tvangsmulkten virker ikke etter sin hensikt i slike tilfeller, fordi det er enkelt å etterleve pålegget og dermed unngå å betale tvangsmulkten, men samtidig enkelt å foreta nye handlinger av samme art som ikke rammes av det opprinnelige pålegget.

Muligheten til å forhåndsfastsette en tvangsmulkt utgjør et unntak fra hovedregelen om at tvangsmulkten skal knyttes til et konkret pålegg for å skape oppfylleelsespress. Kompetansen bør derfor brukes med forsiktighet. Formålet med forslaget er å gi Lotteritilsynet et virkemiddel som kan brukes for å skape et konkret framtidig press overfor den som allerede har brutt en lovbestemmelse, om å ikke gjennomføre tilsvarende eller lignende type overtredelser i framtiden.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det kun er i tilfeller der Lotteritilsynet finner særlig grunn til å tro at det vil bli begått nye overtredelser at tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd. Departementet foreslår videre at kompetansen avgrenses til de tilfellene der det er særlig grunn til å tro at den framtidige overtredelsen vil være av samme art som den opprinnelige overtredelsen.

Det er altså et minstevilkår for å kunne benytte kompetansen at det allerede foreligger et brudd på en lovbestemmelse. Hvorvidt det finnes særlige grunner til å tro at overtrederen vil begå nye overtredelser av samme art, vil avhenge av de konkrete omstendighetene. Det kan

for eksempel foreligge særlig grunn dersom aktøren gjentatte ganger tidligere har overtrådt samme bestemmelse eller Lotteritilsynet er kjent med konkrete planer overtrederen har.

Vedtaket om å forhåndsfastsette tvangsmulkt må inneholde en nærmere beskrivelse av hva som skal til for at mulkten begynner å løpe, det vil si hvilke overtredelser som anses å være av samme art. Departementet mener at som et utgangspunkt vil enhver overtredelse av samme bestemmelse som den opprinnelige overtredelsen kunne være av samme art. Dersom Lotteritilsynet anser det som hensiktsmessig, kan imidlertid vedtaket avgrenses til kun å gjelde nærmere bestemte typer av overtredelser av samme bestemmelse.

Departementet antar at det kan komme til et punkt hvor gjentakende lovbrudd heller bør sanksjoneres med overtredelsesgebyr, enn at det reageres med pålegg og forhåndsfastsatt tvangsmulkt. Lotteritilsynet har ikke hatt kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr etter dagens lovverk, men departementet foreslår at tilsynet får slik kompetanse, se nærmere omtale nedenfor i kapittel 19.6. Det vil være opp til Lotteritilsynet å vurdere hvilken reaksjon som er mest hensiktsmessig i den konkrete sak.

Departementet har ikke foreslått noen nærmere regulering av tvangsmulktens størrelse. Spørsmålet er ikke lovregulert i dag, og det har dermed vært opp til Lotteritilsynet å vurdere mulktens størrelse i den enkelte sak. Departementet ser det ikke som nødvendig å endre dagens system. Det vises imidlertid til Justis- og beredskapsdepartementets generelle betraktninger om fastsettelse av tvangsmulktens størrelse i Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.). Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er det et bærende prinsipp at tvangsmulkten utmåles slik at den skaper tilstrekkelig oppfyllellespress til at det tilknyttede pålegget etterleves.⁵³ Dessuten må mulktens størrelse fastsettes på en mest mulig entydig måte i vedtaket om trussel om tvangsmulkt, slik at adressaten på forhånd er klar over hva han eller hun risikerer ved manglende etterlevelse av det pålegget trusselen er knyttet til.⁵⁴

Hva som skal til for å skape et tilstrekkelig oppfyllellespress vil variere ut fra forholdene i den konkrete saken, og dette vil Lotteritilsynet måtte vurdere nærmere. Samtidig bør ikke tvangsmulktens størrelse være urimelig tyngende i de tilfeller der pålegget ikke etterleves og mulkten faktisk må betales. Risikoen for at mulkten kan bli urimelig tyngende vil kanskje særlig være til stede der det fastsettes løpende tvangsmulkt. I slike tilfeller bør tilsynet vurdere om det skal settes en grense for hvor lenge mulkten kan løpe, og/eller om det skal settes et maksimalbeløp.

Når det gjelder størrelsen på en forhåndsfastsatt tvangsmulkt, må denne fastsettes i vedtaket på samme måte som en ordinær mulkt. Departementet ser imidlertid en viss risiko for at en forhåndsfastsatt tvangsmulkt kan bli urimelig i forhold til en eventuell ny overtredelse. Mulkten vil for eksempel kunne fremstå som uforholdsmessig høy dersom den nye overtredelsen er av vesentlig mindre alvorlig karakter enn den opprinnelige overtredelsen.

⁵³ Prop. 62. L (2015-2016) kapittel 31.4.4 på s. 180

⁵⁴ Prop. 62. L (2015-2016) kapittel 31.4.5 på s. 181

Dette kan gi grunnlag for at tvangsmulkten kan frafalles helt eller delvis, jf. forvaltningsloven § 51 tredje ledd.⁵⁵

Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d.

19.4. Tilbakekalle en tillatelse eller godkjenning

19.4.1. Gjeldende rett

Etter lotteriloven § 14 første ledd kan Lotteritilsynet kalle tilbake en godkjenning, autorisasjon og lotteritillatelse ved gjentatte eller alvorlige brudd på lotteriloven, eller bestemmelser eller vilkår gitt i medhold av loven. Etter forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-4 skal et slikt tilbakekall gis en tidsavgrenset gyldighet på maksimalt to år og det må søkes om ny godkjenning eller autorisasjon etter utløpet av perioden.

Ikke ethvert brudd på lov, forskrift eller vilkår vil gi grunnlag for tilbakekall av tillatelse. Det må foreligge gjentatte eller alvorlige brudd på reglene for at en slik reaksjon kan benyttes. Et eksempel på hva Lotteritilsynet har vurdert som et alvorlig brudd er at en entreprenør fordeler inntektene fra lotterivirksomheten i strid med lov, forskrift eller vilkår fastsatt i tillatelsen.

Lotteritilsynet har i snitt kalt tilbake godkjenning og autorisasjon til ca. 200 organisasjoner og én bingoentreprenør hvert år. Tilbakekall av godkjenningen til organisasjonene skjer i praksis på grunn av manglende oppfølging av plikten til å levere regnskapsrapport, og gis normalt en varighet på seks måneder. Tilbakekall av autorisasjonen til en entreprenør skjer oftest i alvorlige tilfeller av manglende utbetaling til formålene. Organisasjonen eller entreprenøren må deretter søke om ny tillatelse eller autorisasjon.

Etter lotteriloven § 14 andre ledd kan tilbakekall også besluttes dersom lotterivirksomheten har forårsaket gjentatte eller alvorlige brudd på ro og orden eller forårsaker et miljø som er skadelig for barn og unge. Denne bestemmelsen har vært benyttet svært sjelden. Dette er i tråd med forarbeidene, jf Ot. prp. nr. 58 (1993-1994) s. 37, der det forutsettes at lotterimyndighetene bare i unntakstilfeller skal benytte seg av denne hjemmelen. Alternativet er å fastsette nye og endrede vilkår. Bestemmelsen åpner for adgang til tilbakekall ved omstendigheter rundt arrangementsstedet som ikke uten videre kan belastes arrangøren.

Videre angir lotteriloven § 14 tredje ledd at Lotteritilsynet kan nedlegge forbud mot fortsatt virksomhet for lotterier som ikke krever tillatelse dersom det foreligger forhold som nevnt i § 14 første og andre ledd.

Lotteriloven § 14 tredje til femte ledd har bestemmelser om hva som skal skje med pågående lotterier dersom Lotteritilsynet beslutter tilbakekall. Dersom en innretning som brukes til spill eller trekning ikke virker tilfredsstillende, skal tillatelsen tilbakekalles straks. Ellers kan det

⁵⁵ Se tilsvarende betraktninger i tilknytning til alkoholloven § 9-4 tredje ledd, Ot.prp.nr.42 (2001-2002) kapittel 2.4.1.4

fastsettes en frist for avvikling av lotteriet, eller Lotteritilsynet kan beslutte at lotteriet skal avvikles ved hjelp av særskilt oppnevnt bestyrer.

Etter totalisatorforskriften § 1 andre ledd, kan Landbruks- og matdepartementet sette vilkår for konsesjonen som er gitt til den som tilbyr totalisatorspill, og kan trekke konsesjonen tilbake dersom totalisatoravgiften ikke betales rettidig eller dersom konsesjonshaver ikke "nøie overholder de bestemmelser som er utferdiget", jf. totalisatorloven § 3 andre ledd.

Pengespilloven har ingen bestemmelse om tilbakekall av tillatelse. Etter pengespilloven § 1 første ledd gjelder pengespilloven for enkelte nærmere angitte pengespill (pengespill i.f.m. idrettskonkurranser og andre konkurranser, tallspillet lotto og utbetalingsautomater) samt andre pengespill som Kongen bestemmer at loven skal gjelde for. I fravær av bestemte regler om tilbakekall, må det legges til grunn at tilbakekall av pengespilltillatelse kan gjøres av den som har gitt tillatelsen, i disse tilfellene altså Stortinget ved lovendring eller Kongen. Gjennom eierstyring og instruksjonsadgang overfor Norsk Tipping, samt fastsetting av spilleregler, har departementet likevel stor innvirkning på hvilke pengespill Norsk Tipping til enhver tid kan tilby.

19.4.2. Departementets vurdering

Departementet foreslår i lovforslaget § 35 å videreføre Lotteritilsynets adgang til å kalle en tillatelse eller godkjenning tilbake. Allmennheten må kunne stole på at aktører i pengespillmarkedet handler i tråd med tillatelsen og regelverket. Dersom noen ikke lenger oppfyller vilkårene eller har vist seg lite egnet til å være pengespilltilbyder, eller det er andre forhold som sterkt fraråder at pengespillvirksomheten skal fortsette, bør Lotteritilsynet ha adgang til å stanse pengespillaktiviteten gjennom å trekke en tillatelse eller godkjenning tilbake.

Forslag til § 35 første ledd viderefører dagens bestemmelse i lotteriloven om at Lotteritilsynet kan trekke en tillatelse eller godkjenning tilbake ved gjentatte eller alvorlige brudd på pengespillregelverket. Bestemmelsen åpner også opp for at Lotteritilsynet kan sette vilkår for fortsatt drift. Hva som utgjør et alvorlig brudd på pengespillregelverket vil bero på en konkret vurdering av de faktiske forholdene i hver sak opp mot lovens formål. Grove brudd på markedsføringsreglene eller andre bestemmelser som skal beskytte de mest sårbare spillerne, vil kunne utgjøre alvorlige brudd. Det samme vil gjelde for manglende utbetaling av midler til rette mottagere. Dersom en pengespillaktør unnlater å rette seg etter pålegg om å bytte ut personer i styret eller ledelsen som Lotteritilsynet har vurdert som ikke egnet etter lovforslaget § 39, vil dette i de fleste tilfeller vurderes som et alvorlig brudd.

Forslag til første ledd bestemmer videre at dersom det er aktuelt å trekke tilbake tillatelsen til aktøren som har fått tillatelse til å tilby hestespill etter § 16 eller trekke tilbake enerettsaktørens tillatelse til å tilby en pengespillkategori etter § 17, skal Kongen behandle saken før slikt tilbakekall kan iverksettes. Dette er med bakgrunn i at det er Kongen som gir disse tillatelsene i utgangspunktet. Departementet vil imidlertid ha andre styringsmuligheter overfor enerettsaktørene som kan være mer hensiktsmessige enn tilbakekall av tillatelse. Departementet vurderer derfor at bestemmelsen vil bli brukt kun i helt spesielle tilfeller

dersom enerettsaktørene ikke lenger evner å oppfylle sine forpliktelser som virkemidler i pengespillpolitikken.

Departementet foreslår i § 35 andre ledd bokstav a at Lotteritilsynet i særskilte tilfeller fortsatt skal ha mulighet til å kalle en tillatelse eller godkjenning tilbake med grunnlag i andre forhold enn brudd på pengespillregelverket. Dette er i tråd med formålet i ny pengespillov om å forebygge negative konsekvenser av pengespill, og vil særlig gjelde hvor det er andre forhold enn det rent pengespillrelaterte som fører til at det ut fra en helhetsvurdering ikke er tilrådelig å tilby pengespill på dette stedet. Forutsetningen er at pengespillvirksomheten har forårsaket gjentatte eller alvorlige brudd på ro og orden eller har medført andre alvorlige lovbrudd.

Hva som utgjør brudd på ro og orden vil måtte vurderes i det enkelte tilfellet, men typiske situasjoner vil kunne være at det forekommer slagsmål, støy og lignende forhold i eller utenfor et lokale hvor det tilbys pengespill. Lotteritilsynets vurdering av om vilkåret er oppfylt vil i de fleste tilfeller gjøres på bakgrunn av informasjon fra politiet.

Hva som utgjør andre alvorlige lovbrudd, må vurderes i den enkelte situasjonen. Departementet legger til grunn at enkeltstående brudd på annet regelverk enn pengespillregelverket sjelden vil kunne føre til at en tillatelse eller godkjenning kan kalles tilbake. Formålet med bestemmelsen vil først og fremst være å ramme kriminalitet som er satt noe i system, og brudd på annet regelverk bør derfor være av en viss dimensjon før Lotteritilsynet kan kalle en tillatelse eller godkjenning tilbake.

Forslaget har en klar parallell i alkoholloven og serveringsloven som også tillater tilbakekall av tillatelse basert på alvorlige lovbrudd. Alkoholloven § 1-8 trekker blant annet fram narkotikaomsetning på skjenkestedet og gjentatt straffbar diskriminering som grunnlag for å inndra en bevilling. Serveringsloven § 19 sier at en serveringsbevilling kan kalles tilbake dersom spesielle grunner gjør det "utilrådelig" at serveringsstedet drives. Som eksempler på forhold som kan føre til tilbakekall nevner serveringslovens forarbeider bruk og omsetning av narkotika, ulike former for økonomisk kriminalitet som bedrageri, underslag, heleri og hvitvasking, forbrytelser i gjeldsforhold, ulike former for voldskriminalitet, brudd på skatte- og avgiftslovgivningen og regnskapslovgivningen og brudd på arbeidsmiljøloven, næringsmiddelovngivningen, serveringsloven og tollovgivningen. Departementet vurderer at tilsvarende lovbrudd vil også kunne være aktuelle som grunnlag for tilbakekall av en tillatelse eller godkjenning etter pengespilloven § 35 andre ledd.

For at pengespillovens formål om å forebygge negative konsekvenser av pengespill skal kunne oppnås, vurderer departementet at en tillatelse eller godkjenning må kunne kalles tilbake også i tilfeller hvor pengespilltilbyderen ikke direkte kan lastes for forholdene som er nevnt i forslag til § 35 andre ledd bokstav a. Dette tilsvarer rettstilstanden etter lotterilovens bestemmelse om tilbakekall i dag.

Departementet vil trekke fram at tilbakekall er en alvorlig reaksjon, og vil understreke at tilbakekall bare skal brukes når fortsatt drift er utilrådelig. Departementet foreslår videre at politiet bør ha dokumentert kriminalitetsbildet før tilbakekall kan være aktuelt etter bestemmelsen i lovforslaget § 35 andre ledd. Videre legger departementet til grunn at

tilbakekall ikke skal besluttes av Lotteritilsynet før andre og mindre inngripende tiltak er forsøkt.

Departementet vurderer at for å sikre trygge pengespill, vil det være vesentlig å kunne kalle tilbake en tillatelse eller godkjenning fra en aktør som bryter hvitvaskingslovens krav. Dersom en slik mulighet ikke foreligger, vil Lotteritilsynet kunne reagere mot aktøren i henhold til hvitvaskingslovens reaksjons- og sanksjonshjemler, men aktøren vil i prinsippet kunne fortsette sin pengespillvirksomhet, da hvitvaskingsloven ikke gir hjemmel til å trekke tilbake en tillatelse eller godkjenning gitt i medhold av pengespillloven.

Departementet foreslår derfor i § 35 andre ledd bokstav b at Lotteritilsynet også kan kalle tilbake en tillatelse eller godkjenning dersom aktøren har overtrådt bestemmelsene som er angitt i hvitvaskingsloven § 49 første ledd, altså de bestemmelsene som kan som kan føre til ileggelse av overtredelsesgebyr etter hvitvaskingsloven. Disse bestemmelsene dreier seg blant annet om krav til risikovurderinger, rutiner, kundetiltak og løpende oppfølging, undersøkelsesplikt, rapporteringsplikt, registrering og lagring av opplysninger, internkontroll og opplæring.

Det er etter hvitvaskingsloven § 49 ikke krav om at en overtredelse skal være alvorlig eller ha forekommet gjentatte ganger for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. I forarbeidene begrunnes dette blant annet med tilliten til aktørene og at hvitvaskingsloven har et kriminalitetsforebyggende formål. Departementet foreslår imidlertid at for å kunne kalle tilbake en tillatelse eller godkjenning etter pengespillloven, må overtredelsen av hvitvaskingsregelverket ha vært alvorlig eller ha forekommet gjentatte ganger.

Også etter dette alternativet for tilbakekall bør det være en relativt høy terskel før en tillatelse eller godkjenning til å tilby pengespill kalles tilbake. Dette innebærer at Lotteritilsynet må gjøre en helhetlig vurdering av om en pengespilltilbyder, til tross for å ha overtrådt en av bestemmelsene i hvitvaskingsloven, likevel vil kunne være i stand til å tilby trygge pengespill i tråden med pengespilllovens formål. I mange tilfeller vil veiledning i hvordan f.eks. risikovurderinger og rutiner kan bedres, være en mer hensiktsmessig framgangsmåte enn å kalle tilbake tillatelsen til pengespilltilbyderen. Som nevnt over er tilbakekall er en alvorlig reaksjon som bare skal brukes når fortsatt drift er utilrådelig. Departementet viser for øvrig til at Lotteritilsynet etter § 35 også kan sette vilkår for fortsatt drift.

Bestemmelsen om tilbakekall med bakgrunn i overtredelse av hvitvaskingsloven vil bare kunne benyttes for de pengespillene som er underlagt hvitvaskingslovens omfang, se nærmere om dette nedenfor i kapittel 21.1.1.

Dersom det er aktuelt å vurdere tilbakekall av enerettsaktørenes tillatelser med hjemmel i § 35 andre ledd, vil den samme framgangsmåten som gjelder for første ledd gjelde også her. Dette innebærer at Lotteritilsynets beslutning om tilbakekall vil måtte bekreftes av Kongen før den kan iverksettes.

Departementet foreslår i lovforslaget § 35 tredje ledd at et vedtak om tilbakekall skal være tidsavgrenset til maksimalt to år. Dette innebærer at aktøren kan søke om ny tillatelse eller

godkjenning etter utløpet av tilbakekallsperioden. Departementet vurderer at tilbakekall av en tillatelse eller godkjenning dermed ikke vil medføre et varig forbud for en organisasjon eller annen aktør til å tilby pengespill. Tidsfristen vil blant annet gi aktøren mulighet til å gjøre endringer i ledelsen eller etablere pengespillvirksomhet i et annet lokale, hvor virksomheten ikke fører til alvorlige brudd på lov og orden.

I lovforslaget § 35 fjerde ledd foreslår departementet at en tillatelse som er gitt til en ikke-fortjenestebasert organisasjon etter forslaget § 21, til en lokal-radio eller lokal-tv etter forslaget § 22 eller en godkjenning gitt til en medhjelper etter § 24 kan kalles tilbake dersom aktøren ikke lenger oppfyller vilkårene i lov eller forskrift for å få slik godkjenning eller tillatelse. Tilbakekall er her altså ikke knyttet til alvorlige eller gjentatte brudd på pengespillregelverket, men vil gjelde for eksempel dersom en organisasjon endrer sin aktivitet eller sitt formål. Når aktøren ikke ville fått en tillatelse eller godkjenning på grunn av manglende oppfylning av vilkårene, er det heller ikke rimelig at aktøren skal få fortsette sin virksomhet.

Departementet foreslår videre at tillatelse eller godkjenning gitt til aktørene nevnt i foregående avsnitt også kan kalles tilbake dersom aktøren er under konkursbehandling. Dette er for å sikre at inntekter eller overskudd fra pengespill ikke skal gå inn i et konkursbo. I lovens foreslåtte formål i § 1 legges det til grunn at inntekter fra pengespill som hovedregel skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål.

Departementet vurderer at det ikke er behov for å videreføre bestemmelsen i dagens lotterilov § 14 tredje ledd om at Lotteritilsynet kan nedlegge forbud mot fortsatt virksomhet for pengespill som ikke krever tillatelse. Etter lovforslaget § 32 har Lotteritilsynet adgang til å pålegge retting av ulovlige forhold eller opphør eller stenging av ulovlig virksomhet. Departementet legger til grunn at denne bestemmelsen vil gi tilstrekkelig hjemmel for Lotteritilsynet til å reagere mot pengespill som kan tilbys uten tillatelse, dersom pengespillene går utover det lovlige omfanget eller bryter med øvrige krav i loven som også gjelder for slike pengespill.

Etter lovforslaget § 35 fjerde ledd får Lotteritilsynet fullmakt til å beslutte hvordan berørte pengespill skal avvikles dersom en tillatelse eller godkjenning kalles tilbake. Lotteritilsynet må i slik tilfeller, så langt det er mulig, sørge for en avvikling som tar hensyn til de som har deltatt i pengespillene med en innsats, men hvor trekning ikke har funnet sted ennå.

19.5. Stanse utbetalinger

19.5.1. Gjeldende rett

Pengespillregelverket har i dag ingen generell hjemmel for stansing av utbetalinger til organisasjoner som mottar midler fra pengespill, for de tilfellene hvor organisasjonene mistenkes for å misbruke midler fra pengespill eller offentlige tilskuddsordninger.

I forskrift om grasrotandel § 9 og i forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilloverskuddet til Norsk Tipping § 8 finnes det imidlertid bestemmelser

som gir Lotteritilsynet adgang til å gjøre vedtak om midlertidig stans i utbetalinger i slike situasjoner.

19.5.2. Departementets vurderinger

Et utgangspunkt for pengespillovgivningen er at overskudd fra pengespill som hovedregel skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål, jf. forslag til formålsbestemmelse i § 1 andre ledd. I forslag til ny pengespillov ligger det flere føringer om hvem som kan få inntekter fra ulike pengespill og hvordan midlene kan brukes, se særlig kapittel 6 om pengespill som kan tilbys av andre enn enerettsaktørene og § 19 om Grasrotandel. I tillegg vil forskrifter som vedtas med hjemmel i pengespilloven også kunne gi mer detaljerte krav om hvem som kan ha inntekter fra pengespill og hvordan midlene skal kunne disponeres.

Å la aktører som bryter regelverket fortsette å få overført midler fra pengespill, vil virke urimelig og vil lett stride mot den alminnelige rettsoppfatning. Departementet har videre erfart at det kan være vanskelig å få tilbake midler fra enheter som har misbrukt en ordning. Dette har for eksempel vært tilfelle ved misbruk av Grasrotandelen.

Departementet mener derfor at det vil være hensiktsmessig å etablere en adgang for Lotteritilsynet til å stanse utbetalinger til aktører som mistenkes for brudd på pengespillovgivningen, se lovforslaget § 36. Den foreslåtte bestemmelsen vil sikre at det ikke blir utbetalt nye midler til aktører som er under mistanke for brudd på regelverket, når konsekvensene av bruddene er at aktørene ikke ville ha rett til disse midlene.

Når det gjelder hvilke aktører som Lotteritilsynet skal kunne stanse utbetalinger til, foreslår departementet for det første at dette skal gjelde organisasjoner som får tillatelse etter lovforslaget § 21. Dette er de organisasjonene som kan tilby pengespill i tillegg til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, inkludert organisasjoner som får midler fra entreprenørbingo (bingoformål) eller midler fra spill på skip. Det vil særlig være i tilfellene hvor midler skal viderebetales fra en tilbyder til en organisasjon, at bestemmelsen om stans i utbetalinger vil være relevant å bruke.

For det andre foreslår departementet at Lotteritilsynet kan stanse utbetaling av midler til organisasjoner som mottar midler fra Norsk Tippings overskudd i tråd med lovforslaget § 14 første ledd bokstav a. Etter denne bestemmelsen skal overskuddet fra Norsk Tippings bingoterminaler fordeles til de samme organisasjonene som mottar overskuddet fra øvrige bingospill i bingohallen. Dette vil være organisasjoner som har tillatelse etter lovforslaget § 21. Dersom Lotteritilsynet beslutter å stanse utbetaling av midler fra bingoentreprenørene til disse organisasjonene, vil det være en naturlig konsekvens at organisasjonene heller ikke skal motta midler fra Norsk Tippings overskudd.

For det tredje foreslår departementet at Lotteritilsynet kan stanse utbetaling av midler til organisasjoner som deltar i Grasrotandelen, se kapittel 14 over. Disse midlene går direkte til den organisasjonen som hver enkelt av Norsk Tippings spillere velger og inngår ikke i Norsk Tippings overskudd. Grasrotandelen utbetales direkte fra Norsk Tipping til mottakerne av slike midler.

Departementet foreslår at Lotteritilsynet kan stanse utbetalinger dersom det er grunn til å tro at en organisasjon ikke oppfyller lovens vilkår eller at midler brukes i strid med lovens bestemmelser. Dette vil først og fremst dreie seg om at en organisasjon ikke fyller vilkårene for å få tillatelse til å tilby pengespill eller vilkår for delta i Grasrotandelen, eller har benyttet inntektene fra pengespill i strid med regler i lov eller forskrift. Eksempler på dette kan være at det bevisst er gitt feil opplysninger ved søknadstidspunktet, at det er tale om en rent fiktiv organisasjon eller at midler brukes til privat bruk eller til annet formål som regelverket ikke tillater.

Dersom det er snakk om andre typer brudd på regelverket enn det som er knyttet til organisasjonen selv eller bruken av midlene, for eksempel brudd på markedsføringsregler, vurderer departementet at andre reaksjoner eller sanksjoner være mer hensiktsmessige å bruke. En hjemmel til å stanse utbetalinger bør gjelde for de tilfellene hvor en organisasjon har fått eller brukt midler fra pengespill som organisasjonen ikke hadde lovlig rett til. Det må være konkrete, objektive holdepunkter for misbruk før Lotteritilsynet kan stanse utbetaling av midler. Beviskravet vil være sannsynlighetsovervekt.

Departementet foreslår videre at dersom en organisasjon er under gransking for mulig misbruk av offentlige tilskuddsordninger, skal Lotteritilsynet på samme måte kunne stanse utbetalinger, se lovforslaget § 36 første ledd annet punktum. Dette kan være tilskuddsordninger også under andre departementers ansvarsområder. I slike tilfeller antar departementet at det vil være hensiktsmessig å undersøke om grunnlaget for at organisasjonen har kommet under slikt tilsyn også kan ha betydning for hvordan organisasjonen forholder seg til pengespillregelverket. For eksempel vil forhold som at en organisasjon ikke har den frivillig aktiviteten som er oppgitt, eller har oppgitt et annet formål for organisasjonen enn det som er det reelle formålet, kunne spille inn på muligheten til å få inntekter fra pengespill. Med gransking menes her at det er innledet undersøkelser av en offentlig myndighet knyttet til eventuelt misbruk av tilskuddsordninger. Det forutsettes ikke at den som gransker saken har konkludert, men også her må det foreligge konkrete, objektive holdepunkter for misbruk før Lotteritilsynet kan stanse utbetaling.

Departementet vurderer at dersom Lotteritilsynet har mistanke om at en organisasjon bryter med pengespillovens bestemmelser, bør tilsynet også kunne pålegge organisasjonen å betale tilbake midler som allerede er utbetalt, se lovforslaget § 36 annet ledd. Krav om tilbakebetaling må stå i forhold til den mistanken Lotteritilsynet har, og bør ikke pålegges langt tilbake i tid om ikke mistanken er særdeles sterk. Departementet legger til grunn at i de fleste tilfeller bør mistanken være bekreftet før Lotteritilsynet krever tilbakebetaling av allerede utdelte midler. Krav om tilbakebetaling vil være tvangsgrunnlag for utlegg.

Avslutningsvis foreslår departementet en forskriftshjemmel for å kunne gi nærmere regler om hvordan stans i utbetalinger kan gjennomføres og også hvordan inndratte pengespillmidler skal brukes når disse ikke utbetales til det opprinnelig tiltenkte formålet. Det vil særlig være aktuelt å regulere i forskrift hvor lenge midler kan holdes tilbake før en mistanke må bekreftes eller avkreftes og hvordan inndratte midler skal håndteres, både for å sikre at de kan betales til organisasjonen dersom mistanken avkreftes og hvem midlene skal tilfalle dersom mistanken bekreftes.

19.6. Overtredelsesgebyr

19.6.1. Gjeldende rett

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon. Med administrative sanksjoner menes negative reaksjoner som kan ilegges av et forvaltningsorgan som følge av brudd på lov, forskrift eller vedtak og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).

Overtredelsesgebyr karakteriseres ved at «forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse». ⁵⁶ Overtredelsesgebyret må også ha et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål, og er å regne som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, men ikke etter Grunnloven.

Et overtredelsesgebyr er en negativ reaksjon som retter seg mot en begått overtredelse. Formålet med å ilegge overtredelsesgebyr er å påføre et onde som følge av et lovbrudd som allerede er begått. Betalingsplikten faller ikke bort selv om forholdet blir rettet.

Etter dagens lovverk har Lotteritilsynet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på hvitvaskingsloven, men ikke for brudd på lotteriloven, pengespilloven eller totalisatorloven.

19.6.2. Departementets vurdering

Innledning

Stortinget vedtok 7. mai 2018 følgende anmodningsvedtak (vedtak nr. 691):

"Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å gi Lotteritilsynet mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forbudet mot markedsføring av uregulerte pengespill."

Overtredelsesgebyr er i prinsippet et enklere og mer effektivt sanksjonsmiddel enn politi- og domstolsbehandling, og bidrar til et mer fleksibelt sanksjonssystem. Hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr kan være et egnet sanksjonsmiddel ved brudd på loven, inkludert overfor aktører som tilbyr eller markedsfører pengespill rettet mot det norske markedet uten tillatelse i Norge. Overtredelsesgebyr er i utgangspunktet et treffsikkert sanksjonsmiddel som vil bidra til å forebygge negative konsekvenser av pengespill, og sikre at slike spill skjer på en ansvarlig måte.

Overfor utenlandske aktører som opererer i Norge via internett, kan det oppstå utfordringer med innkreving av overtredelsesgebyr. Selv med klare forbudsregler som vil ramme alle som tilbyr eller markedsfører ulovlige pengespill i Norge, er det en risiko for at overtredelsesgebyr ikke kan tvangsinnføres fordi den som er ansvarlig for den ulovlige virksomheten oppholder seg i utlandet. Dette er likevel ikke til hinder for at overtredelsesgebyr med sitt pønale preg kan være et effektivt virkemiddel mot aktører som ønsker å fremstå som ansvarlige og seriøse, uavhengig av hvor i verden de oppholder seg.

⁵⁶ Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) pkt. 13.2.1.

De særlige saksbehandlingsreglene og rettsikkerhetsgarantiene som fastsettes i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) må respekteres ved vedtak om overtredelsesgebyr. Forvaltningen kan derfor ikke ilegge overtredelsesgebyr og samtidig anmelde det samme bruddet fordi dette vil kunne føre til dobbeltstraff for den samme overtredelsen av loven.

I tilfeller hvor forvaltningen går til det skritt å anmelde et ulovlig forhold, er det avgjørende at politiet følger opp saken. Det følger av straffeprosessloven § 71 c at påtalemyndigheten kan beslutte at saken henlegges og overføres til forvaltningen når en overtredelse kan medføre administrativ sanksjon etter forvaltningsloven § 43, for eksempel overtredelsesgebyr, hvis vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt, eller hvis det for øvrig er mest hensiktsmessig at forholdet forfølges administrativt. Departementet ser det likevel som ønskelig at de alvorligste bruddene blir etterforsket og ført for retten gjennom straffesporet.

Bruk av overtredelsesgebyr

Departementet foreslår i lovutkastet § 37 at Lotteritilsynet får hjemmel til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr for å kunne reagere på overtredelser av pengespilloven på en enklere og raskere måte enn ved anmeldelse til politiet. Bruken av overtredelsesgebyr skal reserveres for de mer alvorlige overtredelsene.

Et vedtak om overtredelsesgebyr kan treffes på selvstendig grunnlag, men det kan også treffes samtidig med vedtak om pålegg om retting, stans, tilbakekall av tillatelse eller tvangsmulkt. Samme forhold kan på denne måte medføre både en straffesanksjon og en forvaltningsreaksjon.

Lovforslaget § 37 første ledd gir hjemmel for Lotteritilsynet til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr. Lotteritilsynet kan velge å ilegge overtredelsesgebyr etter en konkret helhetsvurdering av om det er hensiktsmessig med en slik reaksjon. Forvaltningens oppgave er å sikre at pengespilloven blir etterlevd, og for forvaltningen vil det først og fremst være hensiktsmessig å bruke reaksjonshjemler som pålegg om retting, stans eller tilbakekall, eventuelt supplert med tvangsmulkt, for å få aktører til å følge regelverket. I noen tilfeller er dette ikke tilstrekkelig, og det kan være nødvendig å ilegge overtredelsesgebyr eller anmelde forholdet. Overtredelsesgebyr kan dermed være et viktig supplement til forvaltningsreaksjonene.

Det kan også være hensiktsmessig å velge andre reaksjoner eller sanksjoner for det lovlige, regulerte norske markedet enn man gjør for det utenlandske, ulovlige markedet som tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet uten norsk tillatelse. Overtredelsesgebyr bør ikke ilegges før andre forvaltningsreaksjoner er vurdert, og bør forbeholdes de alvorlige overtredelsene som det ikke anses hensiktsmessig å behandle gjennom det tradisjonelle straffesporet.

Kun for alvorlige eller gjentatte brudd

Avgjørende for om overtredelsesgebyr kan ilegges vil være om bruddet anses alvorlig eller om bruddet har skjedd gjentatte ganger. Grensen for hva som anses som et alvorlig brudd vil forvaltningen måtte trekke opp gjennom praksis, men det er naturlig å legge til grunn at et

alvorlig brudd må være av et visst omfang og kan avhenge av varigheten på overtredelsen eller overtredelsens konsekvenser og skadens omfang. Et eksempel på et alvorlig brudd kan være store, utenlandske nettpilltilbydere som tilbyr og markedsfører ulovlige pengespill, i tilfeller der tilbudet er særlig rettet mot det norske markedet og ikke er en del av et generelt tilbud til alle interesserte kunder, se over i kapittel 10.2. Et annet eksempel kan være tilfeller der en aktør nekter å utlevere opplysninger som er nødvendige for Lotteritilsynets tilsynsarbeid, og som aktøren plikter å ha eller på andre måter åpenbart besitter. Brudd på flere bestemmelser kan samlet være et «alvorlig brudd» selv om bruddene ikke ville vært å anse som alvorlige alene.

Med «gjentatte brudd» menes at overtrederen tidligere har fått en reaksjon for brudd på samme bestemmelse, i form av avvik i tilsynsrapport, pålegg om stans, overtredelsesgebyr eller straff. Hvis dette ikke er tilfelle, kan eventuelle tidligere lovbrudd inngå i vurderingen av om lovbruddet er alvorlig.

Skyldkrav og beviskrav

Hva som skal være skyldkravet for ileggelse av administrative sanksjoner er grundig drøftet i Prop. 62 L om endringer i forvaltningsloven mv (administrative sanksjoner mv.) kap. 11.6. Justis- og beredskapsdepartementet konkluderer i Prop 62 L med at det i saker om administrative sanksjoner overfor fysiske personer bør gjelde et krav om forsett eller uaktsomhet. Administrative sanksjoner mot fysiske personer som opptrer utenfor næringsvirksomhet, bør som utgangspunkt rette seg mot mindre alvorlige overtredelser. Justis- og beredskapsdepartementet antar ut fra dette at alminnelig uaktsomhet ofte vil være tilstrekkelig som skyldkrav. Det drøftes også hvilke forhold som bør tas i betraktning ved utformingen av bestemmelser om administrative sanksjoner mot foretak. Dette har resultert i bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 44 og 46.

Både privatpersoner og foretak kan begå brudd på pengespilloven. Dersom overtredelsesgebyr skal være et enklere og mer effektivt virkemiddel enn å gå veien om påtalemyndighet og domstol, vurderer departementet at skyldkravet bør være uaktsomhet for privatpersoner.

Det følger av forvaltningsloven § 46 at når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Forvaltningsloven § 46 definerer at foretak er selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet. Det stilles ikke krav om utvist skyld for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges et foretak. Foretaket har objektivt ansvar og er ansvarlig for alle lovovertridelser med mindre overtredelsen skyldes et hendelig uhell eller force majeure

Når det gjelder hvilket beviskrav som skal legges til grunn, tyder rettspraksis på at det etter EMK må foreligge klar sannsynlighetsovervekt for at skyldkravet er oppfylt for kunne ilegges overtredelsesgebyr. Dette ble lagt til grunn av Justis- og beredskapsdepartementet i Prop. 62 L og følger blant annet av Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2012 s. 1556.

Departementet foreslår at Lotteritilsynet får hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr mot privatpersoner som forsettlig eller uaktsomt overtrer nærmere angitte bestemmelser gitt i

eller i medhold av denne loven. Overtredelsesgebyr kan også ilegges foretak og foretaket hefter for sine ansattes handlinger.

For hvilke handlinger kan det ilegges overtredelsesgebyr?

Departementet foreslår at overtredelsesgebyr bare skal kunne ilegges for de alvorligste bruddene på pengespilloven. Departementet foreslår derfor at Lotteritilsynet skal kunne gi overtredelsesgebyr for brudd på pengespilloven §§ 4, 5, 7 andre ledd, 8, 9 eller 27. Dette vil ramme aktører som:

- tilbyr pengespill uten å ha tillatelse til dette (§ 4)
- formidler betalingstransaksjoner knyttet til pengespill rettet mot Norge uten tillatelse til dette (§ 5)
- markedsfører ulovlige pengespill eller retter markedsføringen mot personer som ikke skal utsettes for pengespillreklame (§ 7 andre ledd)
- tilbyr spill til personer under 18 år (§ 8)
- ikke sikrer at det finnes nødvendige ansvarlighetstiltak tilpasset typen pengespill (§ 8)
- ikke sikrer at pengespillene foregår på en redelig måte som er egnet til å vinne forbrukernes tillit (§ 9)
- ikke gjør nødvendige tiltak for å hindre at pengespill skjer i forbindelse med kriminell virksomhet (§ 9)
- ikke oppfyller sin plikt til å gi Lotteritilsynet nødvendige dokumenter eller tilgang til lokaler (§ 27)

Forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse i lovforslaget § 4 samt forbudet mot å markedsføre pengespill uten tillatelse og forbudet mot å rette markedsføring mot personer som ikke skal utsettes for pengespillreklame i § 7 andre ledd, er noen av de mest sentrale elementene i pengespilllovgivningen. Alle ulovlige pengespilltilbud og markedsføringen av disse vil bidra til å undergrave den norske pengespillmodellen. For å verne om modellen, finner departementet det derfor hensiktsmessig at overtredelsesgebyr skal kunne pålegges ved alvorlige eller gjentatte brudd på disse bestemmelsene. Videre har departementet i kapittel 10.2 over lagt til grunn at noen typer markedsføring for lovlige pengespill vil være særskilt klanderverdige, og det foreslås derfor at det kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på forbudet mot slik markedsføring.

Forbudet mot formidling av betalingstransaksjoner knyttet til pengespill som ikke har tillatelse i Norge er et sentralt element i vernet av den norske enerettsmodellen. Departementet foreslår derfor at overtredelsesgebyr også kan ilegges banker og finansinstitusjoner for brudd på betalingsformidlingsforbudet i lovforslaget § 5. Departementet anser imidlertid at det kun vil være hensiktsmessig å ilegge overtredelsesgebyr overfor banker eller finansinstitusjoner der disse ikke har etterkommet et konkret pålegg fra Lotteritilsynet om å stanse bestemte transaksjoner.

Departementet foreslår videre at pengespilltilbydere som bryter lovforslaget §§ 8 eller 9 skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Disse bestemmelsene oppstiller en handlingsplikt for tilbydere av pengespill. Lovforslaget § 8 krever at alle som har tillatelse til å tilby pengespill skal sikre at det finnes nødvendige ansvarlighetstiltak tilpasset typen pengespill. Bestemmelsen har også et krav om 18-årsgrense for pengespill. Lovforslaget § 9 krever at pengespilltilbyderne sikrer at pengespillene foregår på en redelig måte som er

egnet til å vinne forbrukernes tillit, og gjør nødvendige tiltak for å hindre at pengespill skjer i forbindelse med kriminell virksomhet. Bestemmelsene er nært knyttet opp mot formålsbestemmelsen i § 1 og fanger opp de sentrale hensynene som ligger bak pengespillovgivningen.

Departementet vurderer at det først og fremst vil være brudd på selve handlingsplikten som vil kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, altså plikten til å gjøre risikovurderinger og innføre tiltak i tråd med resultatene av disse. Dersom risikovurderingen eller tiltakene ikke treffer eller ikke får den virkningen som var forventet, bør dette i første rekke søkes løst gjennom andre reaksjonsalternativer fra Lotteritilsynets side, som for eksempel pålegg om retting og eventuelt tvangsmulkt. Som omtalt i kapittel 11 og 12 over, vil omfanget av risikovurderingene og tiltakene måtte tilpasses de enkelte pengespill. Lotteritilsynet må også ha dette med i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges for brudd på lovforslaget §§ 8 eller 9.

Departementet foreslår også at overtredelsesgebyr kan ilegges for brudd på lovforslaget § 27 som gir Lotteritilsynet rett til å kreve informasjon og tilgang til lokaler. Det er en forutsetning for at Lotteritilsynet skal kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag at forvaltningsorganet får tilgang til nødvendig informasjon og tilgang til lokaler der tilsynet skal finne sted. Lotteritilsynet vil kunne ilegge tvangsmulkt ved manglende tilgang til informasjon eller lokaler. I slike tilfeller vil det imidlertid være sannsynlig at en aktør som ikke samarbeider vil ha fjernet informasjon og annet av interesse for Lotteritilsynets tilsynsvirksomhet før tilsynet får tilgang. Det vil trolig være mest aktuelt å ilegge en aktør overtredelsesgebyr når han gjentatte ganger har nektet Lotteritilsynet tilgang til informasjon og lokaler.

Forfall, foreldelse og beregning av gebyr

I § 37 annet ledd foreslår departementet at overtredelsesgebyret skal forfalle til betaling fire uker etter vedtak om gebyr. Dette tilsvarer forvaltningsloven § 44 femte ledd. Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d.

Videre foreslår departementet at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr skal foreldes tre år etter at en overtredelse er opphørt. Foreldelsesfristen vil imidlertid kunne avbrytes av Lotteritilsynet ved forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr.

Forvaltningsloven § 44 legger til grunn at overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov. Departementet foreslår ikke en ramme i loven for overtredelsesgebyrets størrelse, men foreslår i § 37 tredje ledd at departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr, inkludert bestemmelser om fastsettelse og beregning av gebyret.

19.7. Straff

19.7.1. Gjeldende rett

Det finnes i dag lovbestemmelser om straff i lotteriloven § 17, pengespilloven § 16 og totalisatorloven § 3 første ledd. Alle de tre straffebestemmelsene gir en generell hjemmel til å straffe overtredelser av bestemmelsene i loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven. Dermed er ethvert brudd på dagens pengespillovgivning straffbart. I pengespilloven og

lotteriloven er det spesifisert at også uaktsomme overtredelser er straffbare, mens dette ikke følger av totalisatorloven. For overtredelser av totalisatorloven er skyldkravet følgelig forsett.

Overtredelser av totalisatorloven straffes med bøter, mens brudd på pengespilloven og lotteriloven også kan medføre fengselsstraff. Strafferammen etter pengespilloven er inntil tre måneder, mens den for lotteriloven er inntil ett år og inntil tre år for grove overtredelser.

Lotteriloven er den eneste av de tre lovene som skiller mellom alminnelig og grov overtredelse. Strafferammen i lotteriloven var tidligere på inntil tre måneder, men ble hevet i 2001. Begrunnelsen var at den sterke veksten i lotterimarkedet medførte at omfanget av verdier som kunne bli objekt for en straffbar handling hadde vokst. Videre ble ikke strafferammen ansett som avskrekkende nok sett opp mot de inntekter ulovlige lotterier kunne generere. Økningen av strafferammen ble ansett å ha en viktig signaleffekt, sammen med opprettelsen av Lotteritilsynet.⁵⁷ Ved avgjørelsen av om en overtredelse av lotteriloven er grov, skal det særlig legges vekt på om handlingen gjelder et betydelig beløp, er rettet mot barn eller av andre grunner må anses som særlig skadelig, jf. § 17 andre ledd første punktum. Brudd på bestemmelsen om pyramidespill og pyramidelignende omsetningssystem skal alltid regnes som en grov overtredelse av loven, jf. § 17 andre ledd andre punktum.

19.7.2. Departementets vurdering

Innledning

Behovet for effektive håndhevingsmidler for å sikre etterlevelse av pengespilllovgivningen er minst like stort i dag som det var i 2001. Trusselen mot enerettsmodellen har økt de siste tiårene. Aktører uten tillatelse til å tilby pengespill i Norge kan gjennom internett opptre på tvers av landegrenser og dermed markedsføre og tilby spill i strid med norsk lov. Potensialet for inntjening er stort og investeringene er ofte små. Det bidrar til å gjøre det attraktivt å tilby ulovlige spill.

Den norske enerettsmodellen har som formål å beskytte sårbare spillere. Overtredelser av lovgivningen på pengespillfeltet kan potensielt få alvorlige følger, ved at sårbare spillere får mulighet til å spille utenfor de trygge rammene de regulerte aktørene på det norske markedet tilbyr.

Departementet mener derfor at det er behov for å opprettholde mulighetene til å straffe overtredelser også etter den nye pengespilloven. Dette kan i prinsippet gjøres ved å beholde dagens løsning, som innebærer at ethvert brudd på loven og bestemmelser gitt i medhold av loven kan straffes. I arbeidet med å utforme forslaget til en ny straffebestemmelse, har imidlertid departementet lagt til grunn prinsippene som kommer til uttrykk blant annet i Ot.prp.nr.90 (2003-2004) Om lov om straff. Her framhevet Justis- og politidepartementet at det generelt bør vises tilbakeholdenhet med bruk av straff og at straff i utgangspunktet bare bør brukes som reaksjon på handlinger som medfører eller kan medføre at noen påføres skade (skadefølgeprinsippet).⁵⁸ Dessuten bør straff bare brukes dersom det ikke finnes andre tilstrekkelige virkemidler, og når straff finnes hensiktsmessig.⁵⁹

⁵⁷ Se Ot.prp. nr.84 (1998-1999) kap. 9.2.4.2

⁵⁸ Se kap.7.5.2.1

⁵⁹ Se kap.7.5.3.1

Departementet mener på denne bakgrunn at den nye pengespilloven bør unngå en sekkebestemmelse som åpner for straff for ethvert brudd på loven og bestemmelser gitt i medhold av loven. I stedet foreslår departementet at den nye lovbestemmelsen begrenses til å kriminalisere brudd på visse nærmere angitte bestemmelser.

Overtredelser som foreslås straffesanksjonert

Forslaget til § 38 første ledd gir derfor en uttømmende oversikt over overtredelser som kan straffesanksjoneres. Ifølge forslaget omfatter dette overtredelse av lovforslaget § 4 som forbyr tilbud av pengespill uten tillatelse og lovforslaget § 7 annet ledd som forbyr markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse og markedsføring mot personer som ikke skal utsettes for pengespillreklame. Bestemmelsene som foreslås straffebelagte i den nye pengespilloven, er noen av de mest sentrale elementene i pengespilllovgivningen og bidrar til å beskytte den norske modellen med to enerettsaktører.

Overtredelse av lovforslaget § 4 innebærer at det tilbys pengespill uten tillatelse. Det er gitt en nærmere beskrivelse av forbudets innhold i kapittel 7 over. Når pengespill tilbys uten tillatelse, vil de samtidig kunne tilbys uten å ta hensyn til ansvarlighetsregelverket som gjelder for lovlig spillvirksomhet. Ansvarlighetsregelverket skal blant annet sikre nærmere vurderinger av hvilke typer spill som tilbys, hvor mye den enkelte kan tape, hvor ofte det kan spilles og sikre oppfølging av spillere som står i fare for eller har utviklet negativ spillatferd. Brudd på § 4 vil kunne medføre at spillavhengige og spillere i faresonen får tilgang på spill med langt større skadepotensiale enn det lovlige norske tilbudet. Etter departementets mening bør derfor brudd på denne bestemmelsen etter omstendighetene kunne straffesanksjoneres.

Lovforslaget § 7 annet ledd forbyr markedsføring av pengespill som tilbys uten tillatelse. I tillegg forbyr bestemmelsen markedsføring direkte rettet mot mindreårige og spillere som har reservert seg mot markedsføring. Det er gitt en nærmere beskrivelse av forbudets innhold i kapittel 10. Markedsføringen som forbys i § 7 annet ledd har særlig stort skadepotensiale. Markedsføringen av ulovlig spill vil kunne bidra til å forsterke virkningen av det ulovlige spilltilbudet, mens de andre forbudene gjelder markedsføring som anses som særlig klanderverdig fordi den er rettet mot mindreårige eller direkte mot personer som har reservert seg mot dette. Overtredelse av § 7 annet ledd bør derfor etter omstendighetene kunne straffesanksjoneres.

Departementet har også vurdert om overtredelser av lovforslaget § 7 første ledd, om at markedsføring skal begrenses til det som er nødvendig for å informere og kanalisere, bør kunne straffes. Etterlevelse av denne bestemmelsen forutsetter imidlertid at det gjøres en skjønnsmessig vurdering som kan være krevende, jf. nærmere beskrivelse av regelen og rettskildene som ligger til grunn for denne i kapittel 10. Departementet anser derfor straff som et lite egnet sanksjonsmiddel for å sikre etterlevelse.

Videre har departementet vurdert om overtredelser av lovforslaget § 5 om forbud mot formidling av betalingstransaksjoner ved innskudd til og utbetaling fra pengespill uten tillatelse bør være straffbare. Departementet mener at det ikke bør åpnes for å

straffebelegge brudd på denne bestemmelsen. Det vises til at pliktsubjektene etter bestemmelsen er norske banker og finansinstitusjoner, og at disse på flere måter skiller seg fra aktører som bevisst tilbyr pengespill uten tillatelse i strid med lovforslaget § 4. Norske banker og finansinstitusjoner gjør en betydelig innsats med å spore opp og stanse transaksjoner knyttet til ulovlige pengespill, og er slik en viktig samarbeidspartner for Lotteritilsynet. Departementet mener det vil gi et feil signal å straffebelegge brudd på bestemmelsen, når pliktsubjektene er aktører som anvender ressurser for å hjelpe myndighetene i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i tilknytning til ulovlige pengespill. Som det vises til i punkt 19.6.2 foreslås det en hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr for de tilfeller der en bank eller finansinstitusjon ikke etterkommer et konkret pålegg fra Lotteritilsynet om å stanse bestemte betalingstransaksjoner knyttet til ulovlige pengespill. Etter departementets syn vil dette være en tilstrekkelig reaksjon for å sikre etterlevelse av Lotteritilsynets pålegg, og departementet kan derfor ikke se at det i tillegg skulle være behov for å straffebelegge eventuelle brudd på bestemmelsen.

Departementet bemerker at overtredelser av pengespilloven også vil kunne være dekket av bestemmelser i straffeloven. I Justis- og politidepartementets forarbeider til dagens lotterilov nevnes som praktiske tilfeller "bedrageri der gjerningsmannen foregir å drive lotteri til inntekt for et samfunnsnyttig formål, men tar pengene selv, eller tilfeller hvor automatentreprenøren underslår midler som skulle tilfalt organisasjonen."⁶⁰ Uttalelsene i proposisjonen stammer fra før dagens straffelov trådte i kraft. Bedrageri- og underslagsbestemmelsene i dagens straffelov er imidlertid i det vesentlige en videreføring av bestemmelsene fra straffeloven av 1902.⁶¹ Handlingene som nevnes i forarbeidene til lotteriloven er dermed fortsatt eksempler på handlinger som kan sanksjoneres med grunnlag i straffeloven.

For overtredelser som faller utenfor handlingsbeskrivelsene i den alminnelige straffeloven og spesialbestemmelsen i lovforslaget § 38, vil det etter departementets mening være tilstrekkelig å reagere ved hjelp av de øvrige virkemidlene Lotteritilsynet har etter loven.

Skyldkrav

Når det gjelder skyldkravet, har Straffelovkommisjonen anbefalt at straffansvar "i størst mulig grad gjøres gjeldende der en lovovertreder har opptrådt forsettlig eller i det minste er så mye å klandre at atferden kan karakteriseres som grovt uaktsom."⁶² Kommisjonen peker imidlertid på at det på livsområder hvor feil eller uforsiktighet kan medføre alvorlige skadefølger "kan være nødvendig og rimelig å kreve at det utvises en særlig varsomhet" og at straffansvar for alminnelig uaktsomhet da kan være aktuelt.⁶³

Justis- og politidepartementet viste til Straffelovkommisjonens anbefalinger i forarbeidene til ny straffelov, og uttalte at departementet gikk inn for "at man i større grad enn hittil bør begrense seg til å sette straff for grov uaktsomhet når uaktsomhetsansvar skal statueres",

⁶⁰ Ot.prp.nr. 84 (1998-1999) på s.74

⁶¹ Ot.prp.nr. 22 (2008-2009) pkt. 8.4.3 og 11.2.2

⁶² Se NOU 2002:4 *Ny straffelov – Straffelovkommisjonens delutredning VII* i kapittel 4.3.2

⁶³ l.c.

men at dette måtte vurderes nærmere for det enkelte straffebud, også i spesiallovgivningen.⁶⁴

Departementet foreslår på denne bakgrunn at skyldkravet i den nye pengespilloven skal være forsett eller grov uaktsomhet. Forslaget innebærer en harmonisering av skyldkravet for overtredelser av pengespillovgivningen. For handlinger som tidligere ville vært brudd på pengespilloven eller lotteriloven vil terskelen for å konstatere skyld heves, i tråd med føringene fra Straffelovkommisjonen og Justis- og politidepartementet. For handlinger som tidligere ville vært brudd på totalisatorloven vil derimot skyldkravet senkes, fra forsett til grov uaktsomhet.

Som departementet allerede har pekt på, vil overtredelse av bestemmelsene det foreslås å kriminalisere kunne skade en særlig sårbar gruppe mennesker, nemlig de som er utsatt for spilleproblemer. Dette taler for at det bør kunne kreves en særlig varsomhet på pengespillfeltet, slik at også en alminnelig uaktsom overtredelse kan være straffbar. Samtidig er pengespillfeltet et område med et stort spenn av aktører, fra profesjonelle aktører med god kjennskap til feltet, til lokale idrettslag og foreninger. Å straffe en alminnelig uaktsom overtredelse av de straffebelagte bestemmelsene vil ikke nødvendigvis være rimelig i alle tilfeller. Til dette kommer at den atferden som vil være mest skadelig for sårbare spillere, nemlig å tilby høyrisiko spill uten tillatelse eller å reklamere intensivt for slike spill fort vil måtte anses å være grovt uaktsomt. Enerettsmodellen må dessuten i all hovedsak sies å være godt kjent blant den type aktører som ulovlig tilbyr eller markedsfører høyrisikospill overfor norske spillere. Om aktørene ikke skulle være kjent med enerettsmodellen, antar departementet at det vil bli ansett som grovt uaktsomt, i alle fall for næringsdrivende som ønsker å tilby slike spill på det norske markedet, å ikke undersøke gjeldende regelverk i Norge.

Departementet ønsker imidlertid høringsinstansenes syn på om forslaget til skyldkrav tar de nødvendige hensyn til skadevirkningene som kan oppstå ved overtredelse av loven, tatt i betraktning at handlinger ikke skal kriminaliseres i større grad enn nødvendig, og at straff bare bør brukes på de mest klanderverdige samfunnsskadelige handlingene.

Overtredelsens grad

Departementet foreslår videre at det skilles mellom alminnelig og grov overtredelse av straffebudene og at grov overtredelse får en høyere strafferamme, jf. omtale straks nedenfor. Som nevnt over finnes det i dag et slikt skille i lotteriloven, men ikke i pengespilloven eller totalisatorloven.

Justis- og politidepartementet uttalte i forarbeidene til straffeloven at loven ved gradering av lovbruddene bør angi "de sentrale momenter av både objektiv og subjektiv karakter som er avgjørende for at handlingen graderes ned eller opp. Slik hovedregelen også er i dag, bør imidlertid momentene i oppregningen verken være nødvendig eller tilstrekkelige. I dette ligger først og fremst at også andre momenter enn dem som er nevnt i oppregningen, kan påvirke graderingen. Men det innebærer også at handlingen ikke nødvendigvis graderes ned

⁶⁴ Se Ot.prp.nr.90 (2003-2004) i kapittel 10.3.4

eller opp i forhold til vanlig overtredelse selv om en eller flere av de omstendigheter som er nevnt forekommer. Som hovedregel blir derfor de omstendigheter som nevnes, bare sentrale veiledende momenter i en helhetsvurdering."⁶⁵

De viktigste momentene for gradering av lovbruddet bør med andre ord framkomme av loven, men det er ikke meningen at loven skal inneholde en uttømmende oversikt over momenter. Det må gjøres en helhetsvurdering av om lovbruddet bør anses som grovt. Momentene som nevnes i lotteriloven er om handlingen gjelder et betydelig beløp, er rettet mot barn, eller av andre grunner må anses som særlig skadelig. Departementet foreslår å videreføre dagens momenter. Erfaringene med de uregulerte aktørene på dagens marked tilsier imidlertid at det også bør legges vekt på om lovbruddene stadig gjentar seg. En problemstilling som ikke er uvanlig, er for eksempel at Lotteritilsynet ber en aktør om å fjerne en nettside som tilbyr ulovlig pengespill, og at den samme aktøren legger ned nettsiden, men åpner en ny med tilsvarende aktivitet. Når den samme aktøren vedvarende eller gjentatte ganger handler på en måte som kan straffesanksjoneres, bør det være et moment som taler for at overtredelsen er grov.

Strafferamme

Når det gjelder strafferammen er denne, som nevnt over, fastsatt forskjellig i dagens tre lover. I lotteriloven straffes alminnelige overtredelser med bøter eller fengsel i inntil ett år, mens grove overtredelser straffes med bøter eller fengsel i inntil tre år. Ifølge pengespilloven kan straffen fastsettes enten som bøter eller med fengsel i inntil tre måneder. Etter totalisatorloven er bøter eneste sanksjonsform. Departementet ser det ikke som et alternativ å opprettholde et skille mellom sanksjonsformer og strafferamme i den nye pengespilloven. Et av målene med den nye loven er å harmonisere regelverket på tvers av de ulike formene for pengespill. Det ville ikke være praktisk, og departementet kan heller ikke se at det har noen gode grunner for seg, eksempelvis å skille mellom om den straffbare handlingen gjelder markedsføring av totalisatorspill eller bingospill.

Det første alternativet er derfor å videreføre strafferammen som finnes i lotteriloven i dag. Det innebærer en utvidet strafferamme for det som tidligere ville vært overtredelser av pengespilloven, og innføring av muligheten for fengselsstraff for handlinger som tidligere ville vært overtredelser av totalisatorloven.

Det andre alternativet er å senke strafferammen for det tidligere lotterifeltet, slik at strafferammen settes til fengsel i inntil tre måneder. Også dette alternativet vil innføre muligheten for fengselsstraff for handlinger som tidligere ville vært overtredelser av totalisatorloven.

Det tredje alternativet er å fjerne fengselsstraff som sanksjonsform, og kun åpne for bøter etter loven.

⁶⁵ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) pkt. 4.1.4.4

Det mest nærliggende alternativet er etter departementets mening en utvidelse av strafferammen for handlinger knyttet til pengespill og totalisatorspill, og innføring av en ny sanksjonsform for totalisatorspill.

Reguleringen av straff på pengespill- og totalisatorfeltene har vært uendret i lang tid. For totalisatorspill har sanksjonering med bøter vært eneste sanksjonsform siden loven trådte i kraft i 1927. Strafferammen for pengespill har på sin side ikke blitt justert siden den ble fastsatt i tippeloven i 1946.⁶⁶ Siden den gang har markedet endret seg kraftig, ikke minst fordi det nå er langt enklere for aktører å operere ulovlig i det norske markedet ved å tilby tjenester på internett. Som det ble vist til i forarbeidene til lotteriloven da strafferammen ble utvidet der i 2001, har den sterke veksten i markedet medført at omfanget av verdier som kan bli objekt for en straffbar handling har vokst. Når straffen avgrenses til bøter og/eller fengsel i inntil tre måneder er det lite trolig at strafferammen har en preventiv effekt sammenlignet med inntektene ulovlige pengespill kan generere. Strafferammen fastsatt i lotteriloven gir etter departementets mening et riktigere bilde av lovovertredsenes alvorlighetsgrad.

Departementet foreslår derfor at alminnelige overtredelser av den nye pengespilloven kan straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år, mens grove overtredelser kan straffes med bøter eller fengsel i inntil tre år. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på om den foreslåtte strafferammen synes proporsjonal med de potensielle lovbruddene og interessene som beskyttes gjennom straffeбудene.

20. Pålegg om varslingsmelding eller blokkering på internett

20.1. Innledning

Domenenavnsystemet (DNS) gjør det mulig for en nettbruker å få tilgang til ulike nettsider ved å bruke enkle domenenavn i stedet for IP-adresser, som består av lange tallrekker. Når en bruker åpner en nettleser og for eksempel skriver inn «regjeringen.no», vil nettleseren spørre en DNS-server hvilken IP-adresse eller vertsmaskin som er tilknyttet dette domenenavnet. DNS-serveren søker i en database og kommer tilbake med tallrekken 146.192.201.19. Nettleseren kan da kontakte IP-adressen og forsøke å få tilgang til innholdet som ligger på denne vertsmaskinen. Dersom regjeringen.no flyttes til en annen vertsmaskin med en annen IP-adresse, blir DNS-serverens database oppdatert slik at brukeren fortsatt kan finne fram ved å bruke domenenavnet regjeringen.no. Dette er den vanlige navigasjonsmåten på internett.

I Meld. St. nr. 12 (2016 – 2017) redegjorde departementet for fire ulike tekniske løsninger som kan benyttes for å begrense tilgangen til ulovlig innhold på internett. Disse var innholdsblokkering (url-blokkering), IP-blokkering, DNS-varsling og DNS-blokkering. Departementet vurderte i meldingen at både innholdsblokkering og IP-blokkering var uaktuelt, fordi begge metoder potensielt innebærer betydelig inngrep i yttringsfriheten. De to alternativene som ble reelt vurdert i meldingen var derfor DNS-varsling og DNS-blokkering.

⁶⁶ Lov av 21. juni 1946 nr. 2 om tipping i samband med idrettstevlinger

Departementet konkluderte i meldingen med å skulle utrede DNS-varsling for å begrense nordmenns spill hos uregulerte pengespillselskap på internett. DNS-varsling innebærer at en nettbruker som går inn på en nettside som inneholder tilbud om uregulerte pengespill, får opp en varselplakat om dette. Dette skjer i praksis ved at DNS-serveren ikke sender brukeren til den IP-adressen som egentlig er koblet til det aktuelle domenenavnet, men til en annen landingsside som er opprettet for varslingsbudskapet. Det vil likevel være mulig for brukeren å velge å gå videre til den aktuelle nettsiden etterpå.

I mai 2018 fattet Stortinget et anmodningsvedtak og ba regjeringen om å «stansse pengespill hos uregulerte pengespillselskaper ved å innføre DNS-blokkering av nettsidene deres.»⁶⁷ DNS-blokkering innebærer å pålegge internettilbydere å innføre tekniske tiltak som hindrer nettbrukerne tilgang til et spesifikt område på internett. I praksis skjer dette på samme måte som ved DNS-varsling, men uten at brukeren gis samme enkle mulighet til å gå videre til den aktuelle spillnettsiden ved et klikk.

20.2. Gjeldende rett

Dagens lovverk på pengespillfeltet gir verken hjemmel til å pålegge internettilbydere å opprette et varsel om at en spesifisert nettside tilbyr pengespill uten tillatelse etter det norske pengespillregelverket eller til å blokkere slike sider.

20.3. Erfaringer fra andre land

Spillemyndigheden i Danmark har siden 2012 hatt anledning til å gå til retten og begjære at en internettilbyder skal innføre DNS-blokkering av konkrete nettsider med pengespill som ikke har dansk lisens. Spillemyndigheden har fått rettens tilslutning til å blokkere til sammen 90 nettsider som tilbød spill til dansker uten tillatelse. Senest i februar 2020 ble det besluttet at 16 ulovlige nettsider kunne blokkeres.⁶⁸ Praksis er at rettens beslutninger i enkeltsaker følges opp av andre internettilbydere.

Spelinspektionen, Sveriges pengespillmyndighet, fikk i forbindelse med innføring av ny pengespillov i 2019 hjemmel til å pålegge internettilbydere å opprette advarsler på nettsider. Varselet skal opplyse forbrukerne om at de er i ferd med å besøke nettsider som ikke har svensk tillatelse og ikke er under svensk tilsyn, samt at eventuelle gevinster er skattepliktige. Spelinspektionen har foreløpig ikke tatt i bruk denne hjemmelen.

En rapport fra EU-kommisjonen i januar 2019⁶⁹ viste at 12 EU/EØS-land har innført DNS-blokkering, blant annet Belgia, Frankrike, Polen, Portugal og Spania. Ytterligere seks land benytter andre former for blokkering, og lignende tiltak vurderes innført i Finland og Østerrike. I to av tre land som har blokkering av nettsider, er det pengespillmyndighetene som fatter vedtak om blokkering. I øvrige land kreves beslutning fra en domstol. Blokkering oppgis å være et effektivt informasjonstiltak, som også gir innsikt om forbrukeratferd på nett

⁶⁷ Stortingets vedtak nr. 695, 7. mai 2018

⁶⁸ <https://www.spillemyndigheden.dk/nyheder/spillemyndigheden-blokerer-16-ulovlige-hjemmesider>

⁶⁹ EU-kommisjonens rapport *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers*, publisert 29. januar 2019.

og medvirker til at en del spillere avskrekkes fra å prøve ulovlige pengespill. Eksempler på varslingsplakater på internett som er benyttet av ulike land i forbindelse med blokkering, finnes i vedlegg til EU-rapporten⁷⁰.

20.4. Departementets vurdering

20.4.1. Blokkering eller varsling

Både DNS-blokkering og DNS-varsling er relativt presise metoder som er enkle å ta i bruk. Begge tiltakene er allerede innført i flere EU-land.

Mens DNS-varsling gir informasjon om at en nettsplisside ikke har tillatelse fra norske myndigheter, hindrer blokkering umiddelbar tilgang til disse nettsidene. Blokkering vil derfor kunne være et mer effektivt virkemiddel for å begrense tilgangen til slike tjenester. Samtidig vil blokkering utgjøre et større inngrep i ytringsfriheten, fordi det i større grad begrenser en næringsdrivendes mulighet til å ytre seg på internett.

Det fins imidlertid flere relativt ukompliserte metoder for å omgå en DNS-blokkering. Departementets anser det derfor som lite sannsynlig at blokkering vil hindre de som ønsker det å benytte seg av uregulerte spilltilbud. I tilfeller hvor forbrukeren velger å omgå blokkeringen ved hjelp av tekniske tiltak, vil blokkeringen kun fungere som et informasjonstiltak om at nettsiden ikke har norsk tillatelse. Her vil blokkeringen i realiteten ha samme effekt som det mindre inngripende tiltaket DNS-varsling.

På bakgrunn av det ovennevnte, anses verken blokkering eller varsling for å ha stor effekt på spillemønsteret til de som til tross for kunnskapen om at et spill foregår uten tillatelse fra norske myndigheter, likevel ønsker å benytte seg av det ulovlige tilbudet. DNS-varsling eller DNS-blokkering vil dermed ikke alene kunne «stanset pengespill hos uregulerte pengespillselskaper», slik Stortinget har anmodet om. Begge tiltak vil imidlertid kunne bidra til å begrense omfanget av slike pengespill i Norge, først og fremst fordi tiltakene tilbyr en effektiv og målrettet metode for å informere personer som oppsøker disse tjenestene om hvilke pengespill som er tillatt etter norsk lov. Lotteritilsynets undersøkelser viser at seks av ti nordmenn i 2019 ikke vet eller er usikre på hvem som har lov til å tilby pengespill i Norge.⁷¹ Varsling om at et spilltilbud er ulovlig kan derfor bidra til å redusere rekrutteringen til disse spillene. Videre vil tiltaket effektivt kunne informere de som tidligere har benyttet seg av uregulerte tilbud, men som hittil har vært uvitende, om at det aktuelle tilbudet ikke er tillatt. Dette kan bidra til å kanalisere spillelysten over fra uregulerte til lovlige spill.⁷²

På denne bakgrunn anser departementet at den viktigste effekten av både DNS-blokkering og DNS-varsling er at tiltakene vil bidra til økt kunnskap og informasjon rundt hvilke spilltilbud som er lovlige eller som mangler tillatelse etter norsk lov. Da begge tiltakene er egnet til å oppnå denne effekten, er det etter departementets syn mest naturlig å anvende det tiltaket som er minst inngripende.

⁷⁰ EU-kommisjonens rapport *Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers - Annexes*, publisert 29. januar 2019, fra side 9.

⁷¹ Sentio Sentio Research AS spørreundersøkelse for Lotteritilsynet

⁷² Schmidt-Kessen et al.: *Preventing Risks from Illegal Online Gambling Using Effective Legal Design on Landing Pages* (2019) s. 7

Departementet foreslår derfor å innføre DNS-varsling. Det foreslås videre at virkningen av DNS-varsling evalueres to år etter at ordningen er trådt i kraft. Dersom tiltaket ikke virker etter hensikten, for eksempel ved at antall problemspillere hos uregulerte aktører øker, kan det bli aktuelt å innføre DNS-blokkering på et senere tidspunkt.

20.4.2. Forholdet til EØS-retten

Innledning

Etter EØS-retten utgjør tjenester som tilbyr pengespill en økonomisk aktivitet som nyter beskyttelse under artikkel 31 om fri etableringsrett og artikkel 36 om fri flyt av tjenester i EØS-avtalen. Pengespillfeltet er imidlertid ikke harmonisert innen EØS, som beskrevet i kapittel 3 over. Restriksjoner i tjenestefriheten kan tillates dersom restriksjonen har et legitimt formål og er i overensstemmelse med proporsjonalitetsprinsippet i EØS-retten som stiller krav om at et tiltak er egnet, nødvendig og forholdsmessig.

Departementet vurderer at tiltak for å forhindre tilbud av pengespill som ikke har tillatelse i Norge er en aksessorisk restriksjon som logisk henger sammen med regelen om at det er forbudt å tilby pengespill som ikke har tillatelse etter norsk lov. Det vil derfor ikke være nødvendig å rettferdiggjøre DNS-varsling i henhold til reglene i EØS-avtalen når enerettsmodellen allerede er anerkjent som en lovlig restriksjon, jf. bl.a. EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i sak E-03/06 *Ladbrokes* avsnitt 87 og Oslo tingretts dom i sak 16-068609TVI-OTIR/07 (ikke rettskraftig).

Departementet vil i det følgende likevel drøfte forslagetets forenlighet med EØS-retten dersom DNS-varsling skulle vurderes som en selvstendig restriksjon som må begrunnes i allmenne hensyn og oppfylle kravene til proporsjonalitet, herunder kravene om egnethet og nødvendighet.

Allmenne hensyn

Dersom DNS-varsling vurderes som en selvstendig restriksjon, må restriksjonen for det første kunne begrunnes i allmenne hensyn.

EFTA-domstolen har i sak E-3/06 *Ladbrokes* anerkjent at hensynene som ligger til grunn for den norske pengespillpolitikken, herunder målet om å kanalisere pengespill inn i ansvarlige former for å forebygge spilleproblemer og kriminalitet forbundet med pengespill, kan tjene til å rettferdiggjøre restriksjoner på etableringsretten og adgangen til å yte tjenester.

Formålet med DNS-varsling er å håndheve og effektivisere den norske enerettsmodellen for pengespill. Muligheten til å rette ulovlige pengespilltilbud mot det norske markedet via internett har ført til en uønsket konkurransesituasjon mellom de norske pengespillaktørene og uregulerte aktører. Denne konkurransesituasjonen er i seg selv negativ med tanke på oppnåelsen av de underliggende hensynene bak enerettsmodellen, noe også EU-domstolen har lagt til grunn i bl.a. sak C-375/17 *Stanley International Betting*, jf. avsnitt 47-48.

Uregulerte pengespilltilbud utfordrer enerettsmodellens gjennomslagskraft som et sosialpolitisk og kriminalpolitisk virkemiddel, og utgjør i dag derfor en av de største

utfordringene for norsk pengespillregulering. Departementet anser på denne bakgrunn at tiltak for å stanse slike tilbud, og dermed styrke den norske pengespillreguleringen og enerettsmodellen, bygger på og faktisk forfølger legitime hensyn.

Egnethet og konsistens

Egnethetskravet innebærer at det aktuelle tiltaket må være et tjenelig middel for å kunne nå målene. Konsistenskravet vurderes ofte sammen med egnethetskravet, og innebærer at tiltaket må oppfylles på en sammenhengende og systematisk måte, og at staten ikke må treffe, fremme eller tolerere andre tiltak som går på tvers av de mål tiltaket har som hensikt å oppnå.

En bestemmelse som åpner for at Lotteritilsynet kan pålegge internettilbydere å opprette en varslingsmelding som informerer om at spillet foregår uten tillatelse og tilsyn fra norske myndigheter, vil kunne øke kunnskapen blant forbrukere om at det aktuelle spilltilbudet er ulovlig i Norge. Som vist til i kapittel 20.4.1. over viser undersøkelser at seks av ti nordmenn ikke vet eller er usikre på hvem som har lov til å tilby pengespill i Norge. Varsling om at et spilltilbud er ulovlig kan derfor være egnet til å redusere rekrutteringen til de uregulerte spillene og dermed egnet til å oppnå de legitime målene som ligger til grunn for pengespilloven.

Nødvendighet

Spørsmålet om nødvendighet krever en vurdering av om det legitime formålet bare kan nås på denne ene måten, eller om det finnes mindre inngripende alternativer. Ettersom det finnes få mulige tiltak for å begrense tilgangen til uregulerte spill på internett, vil DNS-varsling etter departementets vurdering bestå nødvendighetstesten.

20.4.3. Forholdet til ytringsfriheten

Som nevnt ovenfor, er DNS-varsling først og fremst et informasjonstiltak som opplyser forbrukeren om at siden han eller hun er i ferd med å besøke ikke har norsk tillatelse. Tiltaket vil ikke hindre forbrukeren fra å klikke seg videre til den aktuelle nettsiden. DNS-varsling utgjør derfor et mindre inngrep i den næringsdrivendes ytringsfrihet enn for eksempel DNS-blokkering. Samtidig innebærer en varselplakat at forbrukeren ikke gis direkte tilgang til den aktuelle siden, men omdirigeres i første omgang til en annen side. Dette kan i seg selv hevdes å utgjøre et inngrep i ytringsfriheten.

At noe utgjør et inngrep i ytringsfriheten, betyr imidlertid ikke at det nødvendigvis er i strid med ytringsfrihetsbestemmelsen i Grunnloven § 100 eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 10. Det vises i den sammenheng til at pengespilltjenester er kommersielle ytringer som i sin alminnelighet er mindre beskyttelsesverdige enn de ytringer som ligger i kjerneområdet for ytringsfriheten. Ytringsfriheten skal verne om prinsipper som sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse, og kommersielle ytringer har normalt lite å si for disse prosessene. Til sammenligning har for eksempel forbudet mot kommersiell reklame for alkohol, tobakk og kjønnsdiskriminerende reklame ikke vært ansett for å komme i strid med ytringsfriheten.

Videre finnes det av hensyn til sårbare spillere tungtveiende grunner for å intensivere håndhevingen av det eksisterende forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse. Staten har dermed en vid skjønnsmargin når det kommer til å regulere denne typen kommersielle ytringer som pengespilltjenester utgjør.

Departementet vurderer på denne bakgrunn at det ikke oppstår konflikt mellom den foreslåtte bestemmelsen og ytrings- og informasjonsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.

20.4.4. Praktisk gjennomføring

Departementet foreslår i lovforslaget § 33 å gi Lotteritilsynet myndighet til å pålegge internettilbydere å innføre DNS-varsling. Begrunnelsen for å gi Lotteritilsynet myndighet direkte, uten å gå veien om domstolsbehandling slik som er kravet etter for eksempel åndsverkslovens bestemmelser om å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til nettsted som bryter åndsverkloven, er hensynet til rask, rimelig og effektiv saksbehandling. Videre er DNS-varsling et mindre inngripende tiltak enn et pålegg om blokkering eller fjerning av innhold på internett. Det vises videre til at Lotteritilsynet er gitt vedtakskompetanse i en rekke andre saker på pengespillområdet og har lang erfaring med å gi pålegg om retting av ulovlige forhold i strid med pengespillregelverket. Man befinner seg dermed i kjerneområdet av offentlig myndighetsutøvelse. Partenes rettssikkerhet ivaretas gjennom forvaltningslovens krav til utredning, kontradiksjon og øvrig saksbehandling. Et vedtak kan påklages til Lotterinemnda, og det er videre anledning til å reise sak for domstolene om vedtaket.

Før et pålegg kan gis, må Lotteritilsynet etablere at lov om pengespill er overtrådt, ved å påvise at nettsiden det gjelder tilbyr pengespill fra en aktør som ikke har tillatelse i Norge, og at spilltilbudet retter seg mot det norske markedet. Videre bør Lotteritilsynet, før det fattes et vedtak om DNS-varsling, ha forsøkt å henvende seg direkte til pengespilltilbyderen som står bak nettsiden uten tillatelse. Her vil pålegg om retting eller stenging være aktuelt, jf. lovforslaget § 32. Dersom pengespilltilbyderen ikke etterkommer påleggene, vil et naturlig neste steg være å fatte vedtak overfor internettilbydere om at det skal opprettes en DNS-varsling for den aktuelle nettsiden. Det vises til at internettilbydere er tredjeparter som i utgangspunktet ikke er ansvarlige for at andre aktører har valgt å tilby tjenester via internett i strid med norsk lov. Lotteritilsynet bør derfor ha forsøkt å fatte vedtak direkte overfor den aktøren som er ansvarlig, før det vurderes å fatte vedtak om pålegg overfor en internettilbyder. Skulle imidlertid et vedtak direkte overfor pengespilltilbyderen ikke føre fram, er det gjennom internettilbydere som ligger under norsk jurisdiksjon at myndighetene vil ha mulighet til å håndheve regelverket.

Pålegget utformes som en handleplikt til internettilbydere om å opprette et DNS-varsel. Dette DNS-varselet kan utformes som en landingsside eller pop-up-side på internett. Departementets vurdering er at landingssiden bør ha sin egen IP-adresse og tilhøre Lotteritilsynet. Internettilbyderen pålegges å legge landingssidens IP-adresse inn på sin DNS-server, i stedet for IP-adressen til det domenenavnet brukeren ønsket å gå til.

Etter departementets syn er det hensiktsmessig at Lotteritilsynet i vedtaket overfor internettilbyderen kan gi konkrete krav til hvordan varselet skal utformes. Det kan for eksempel bestemmes at DNS-varselet skal inneholde:

- opplysninger om at nettsiden tilbyr spill som ikke er tillatt i Norge
- opplysninger om personlig og økonomisk risiko knyttet til bruk av uregulerte spill
- opplysninger om at spillet foregår uten tillatelse og tilsyn av norske myndigheter
- opplysninger om at det som følge av betalingsformidlingsforbudet kan oppstå problemer med innskudd og uttak av premier

21. Forskjellige bestemmelser

21.1. Krav om egnethet ved tilbud av pengespill omfattet av hvitvaskingsloven

21.1.1. Gjeldende rett

Dagens pengespillregelverk har bestemmelser som gjennomfører deler av EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv (direktiv 2015/849/EU) artikkel 47, som krever at blant annet tilbydere av pengespilltjenester skal reguleres og at personer i ledelsesfunksjoner eller som er reelle eiere skal inneha den nødvendige egnetheten. Hvitvaskingsregelverkets formål er å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering.

Pengespilloven § 6 sjette ledd og totalisatorloven § 1 a har i dag krav om at administrerende direktør eller daglig leder og andre personer i den faktiske ledelsen i henholdvis Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal være egnede. En person er ikke egnede dersom personen er dømt for et straffbart forhold eller har utvist atferd ved utøvelse av en stilling eller et verv, dersom disse forholdene gir grunn til å anta at han eller hun ikke vil kunne ivareta stillingen på en forsvarlig måte. Lovbestemmelsene krever at det framlegges ordinær politiattest etter politiregisterloven § 40. Totalisatorloven krever videre at Lotteritilsynet skal få skriftlig melding ved endringer i den formelle eller faktiske ledelsen.

Det er styrene i Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som ansetter administrerende direktør i de respektive foretakene. Prop. 40 L (2017-2018) om hvitvaskingsloven legger til grunn at det er styrene i disse foretakene som må sørge for at vandelskravene for administrerende direktør og andre personer i ledelsen er oppfylt. Videre vil staten måtte sørge for at styremedlemmer som utnevnes tilfredsstiller kravene til vandel. Forarbeidene legger videre til grunn at Lotteritilsynet ikke vil ha noen rolle i forbindelse med å sikre at personer i ledelsen i Norsk Tipping og Norsk Rikstoto er egnede.

Forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-1 andre ledd har krav til egnethet for daglig leder og andre personer i den faktiske ledelse av virksomheten, styremedlemmer eller reelle rettighetshavere i organisasjoner eller foreninger som tilbyr lotterier som omfattes av hvitvaskingsloven. Forskriften § 2-2 femte ledd krever det samme av entreprenører som tilbyr slike lotterier. Egnethetsvurderingen tilsvarer den som er beskrevet for pengespilloven og totalisatorloven over. Også for disse personene skal det framlegges ordinær politiattest og endringer i posisjoner skal meldes skriftlig til Lotteritilsynet.

Hvitvaskingsloven § 4 syvende ledd åpner opp for at enkelte pengespill kan unntas fra lovens omfang, basert på en risikovurdering. Dette er nærmere regulert i hvitvaskingsforskriften § 1-4 som unntar fra hvitvaskingslovens omfang lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften § 6, bingo med tillatelse etter bingoforskriften § 2 der en forening selv er arrangør, og radio/tv-bingo med tillatelse etter bingoforskriften § 23. Videre kan Lotteritilsynet etter søknad unnta tilbydere av lotteri etter lotteriforskriften § 7 fra hvitvaskingslovens omfang, dersom lotteriene utgjør en beviselig lav risiko for hvitvasking og terrorfinansiering. Med bakgrunn i disse unntakene fra hvitvaskingsloven, er egnethetskravet i forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. §§ 2-1 og 2-2 derfor begrenset til å gjelde aktører som tilbyr lotterier som omfattes av hvitvaskingsloven. Aktører som tilbyr lotterier som er unntatt fra hvitvaskingslovens omfang i henhold til hvitvaskingsforskriften § 1-4, må altså ikke oppfylle egnethetskravene.

21.1.2. Departementets vurdering

Kravet om egnethet for personer i ledelsesfunksjoner hos tilbydere av pengespilltjenester, eller som er reelle eiere av slike aktører, følger av hvitvaskingsdirektivet. Et slikt egnethetskrav er sentralt for å sikre at pengespillvirksomhet ikke brukes til hvitvasking eller annen kriminalitet. Et krav om egnethet for sentrale personer hos pengespilltilbyderne vil bidra til å oppfylle lovens mål om å begrense negative konsekvenser av pengespill.

Departementet foreslår i all hovedsak å videreføre bestemmelsene i dagens regelverk slik at lovforslaget § 39 slår sammen bestemmelsene i pengespilloven, totalisatorloven og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m.

I § 39 første ledd foreslås det at styremedlemmer, administrerende direktør, daglig leder og andre personer i den faktiske ledelsen hos en aktør som har tillatelse eller godkjenning til å tilby pengespill som omfattes av hvitvaskingsloven, skal være egnet. For organisasjoner og entreprenører som har tillatelse eller godkjenning etter lovens kapittel 6, må også reelle rettighetshavere være egnet. Reelle rettighetshavere er definert i hvitvaskingsloven § 2 første ledd bokstav e som en fysisk person som i siste instans eier eller kontrollerer kunden, eller som en transaksjon eller aktivitet gjennomføres på vegne av.

Dette innebærer en endring fra dagens regelverk, idet forslaget lovfester at også styremedlemmer hos enerettsaktørene skal være egnet. I Prop L 40 (2017-2018) om hvitvaskingsloven kapittel 9.7.3. vurderte Finansdepartementet at det ikke var behov for en lovfesting av egnethetskrav for styremedlemmer hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, siden disse formelt utnevnes av henholdsvis Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Departementet vurderer imidlertid at når det nå foreslås én samlet regulering for hele pengespillfeltet, bør en slik forpliktelse også lovfestes for enerettsaktørene, for å unngå tvil om hvilke krav som gjelder for pengespilltilbyderne.

På grunn av eierforholdene hos enerettsaktørene Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, ble det i forarbeidene til hvitvaskingsloven vurdert som lite hensiktsmessig å lovfeste egenethetskrav for reelle rettighetshavere hos disse aktørene. Norsk Tipping eies av staten og Norsk Rikstoto er en stiftelse hvor staten formelt utnevner styret. Departementet foreslår å

videreføre unntaket for enerettsaktørene. Kravet om egnethetsvurdering av reelle rettighetshavere gjelder derfor bare aktører som tilbyr pengespill etter lovens kapittel 6.

Andre ledd viderefører egnethetsvurderingen i dagens regelverk. Etter andre ledd vil en person ikke være egnet til å ha de nevnte roller og verv hos en pengespilltilbyder dersom personen er dømt for et straffbart forhold som gir grunn til å anta at personen ikke vil kunne ivareta stillingen på en forsvarlig måte. En person vil heller ikke være egnet dersom personen ved utøvelse av en stilling eller et verv har utvist en atferd som gir grunn til å anta at personen ikke vil kunne ivareta stillingen på en forsvarlig måte.

I tredje ledd foreslår departementet at Lotteritilsynet skal vurdere om personer nevnt i første ledd er egnet. For aktører som tilbyr pengespill etter lovens kapittel 6, medfører dette ingen endringer sammenlignet med dagens regelverk. Når det gjelder enerettsaktørene, ble det i Prop L 40 (2017-2018) om hvitvaskingsloven lagt til grunn at departementene selv skulle gjennomføre egnethetsvurderingen av styremedlemmer i Norsk Tipping og Norsk Rikstoto og at Lotteritilsynet ikke skulle ha noen rolle i dette. Det har imidlertid vist seg lite hensiktsmessig for departementene å gjøre en slik vurdering. Det er Lotteritilsynet, med sitt sektoransvar for oppfølging av hvitvaskingsregelverket på pengespillfeltet, som sitter med kompetansen og utvikler praksis rundt hvilke straffbare forhold eller hvilken atferd som gir grunn til å anta at en person ikke vil kunne ivareta stillingen på en forsvarlig måte. Departementet foreslår derfor at Lotteritilsynet i framtiden gjennomfører egnethetsvurderingen også for personer nevnt i lovforslaget § 39 første ledd som er tilknyttet Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto.

Dersom Lotteritilsynet konkluderer med at en person ikke er egnet til å inneha de nevnte roller eller verv hos en pengespilltilbyder, vil Lotteritilsynet varsle pengespillaktøren om dette og pålegge pengespillaktøren å bytte ut denne personen. Lotteritilsynets konklusjon om at en person ikke er egnet vil være et enkeltvedtak som vil kunne påklages til Lotterinemnda. Dersom personen ikke fratres eller fjernes fra vervet, vil Lotteritilsynet kunne tilbakekalle aktørens tillatelse eller godkjenning med hjemmel i lovforslaget § 35, se over kapittel 19.4.2.

21.2. Behandling av personopplysninger

21.2.1 Gjeldende rett

Personopplysningsloven gjennomfører personvernforordningen (forordning (EU) 2016/679) i norsk rett. Loven og forordningen stiller krav til hvordan behandling av personopplysninger skal foregå. Behandling kan blant annet være innsamling, registrering, organisering, lagring, bruk eller sammenstilling av personopplysninger, se definisjonen i personvernforordningen artikkel 4 første ledd nr. 2.

Personvernforordningen artikkel 6 slår fast at behandling av personopplysninger bare er lovlig dersom det foreligger et rettslig grunnlag for behandling av opplysningene (behandlingsgrunnlag). Et behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 kan blant annet være at den som gir opplysninger har samtykket til behandling av opplysningene (artikkel 6 nr. 1 bokstav a), at behandlingen er nødvendig for å oppfylle en avtale (artikkel 6 nr. 1 bokstav b) eller oppfylle en rettslig forpliktelse (artikkel 6 nr. 1 bokstav c), eller at behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse (artikkel 6 nr. 1 bokstav e).

Personvernforordningen artikkel 9 krever at det finnes et særskilt grunnlag, i tillegg til et behandlingsgrunnlag, for å behandle særlige kategorier av personopplysninger (sensitive personopplysninger), blant annet helseopplysninger.

Datatilsynet har ansvar for å føre kontroll med at personvernregelverket blir etterlevd.

21.2.2. Departementets vurdering

Tilbydere av pengespill vil behandle personopplysninger. All bruk av personopplysninger i forbindelse med pengespill må være i tråd med personopplysningsloven og personvernforordningen. Ansvar for å overholde personvernregelverket vil ligge hos den enkelte pengespilltilbyder som behandler personopplysningene.

Departementet legger til grunn at i de fleste tilfeller vil behandling av personopplysninger i forbindelse med pengespill ha et behandlingsgrunnlag enten i form av samtykke eller være nødvendig for å kunne oppfylle en avtale med kunden, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a og b.

For eksempel vil pengespilltilbydere i mange tilfeller registrere kontaktopplysninger til kundene, som navn, adresse og telefonnummer. Noen pengespilltilbydere vil også registrere kundenes kortinformasjon eller kontonummer samt innskudd og eventuelle premier, for å sikre gjennomføring av pengespillene og utbetaling av rett sum til rett person når en person vinner en premie. Enerettsaktørene, Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, har sikker identifisering av sine kunder, basert på personnummer og innloggingsløsninger, for å sikre at hver kunde bare har én spillerkonto. Behandling av slike opplysninger vil trolig være nødvendig for at pengespilltilbyderne skal kunne oppfylle avtalen med sine kunder. Dersom slike opplysninger i tillegg brukes til markedsføringsformål, bør kundene også ha samtykket til dette.

Enerettsaktørene har i tillegg innført systemer som registrerer kundenes spilleatferd. Formålet er å forebygge, oppdage og reagere mot utvikling av uheldig spilleatferd. Enerettsaktørene har tatt i bruk analyseprogram som tilbyr kundene selvtesting, og som sender melding til spillere som har endret sitt spillemønster, for eksempel i form av at kunden har gått over til mer spill på pengespill med høyere risiko for spilleproblemer. Enerettsaktørene lager også ulike statistikker knyttet til ansvarlig spill og kanalisering basert på slike opplysninger. Opplysningene kan også bidra til å gjøre justeringer i pengespill, dersom kunnskap om kundeatferd fører til at pengespillene vurderes å ha for høy risiko for utvikling av uheldig spilleatferd. Alle disse elementene gir vesentlig kunnskap til enerettsaktørene, slik at de er i stand til å utføre sitt samfunnsoppdrag om å sikre ansvarlige pengespill og forebygge negative konsekvenser av slike spill. Analyse av spillemønstre vil også kunne brukes til å forebygge og avdekke straffbare handlinger, f.eks. kampfiksing og hvitvasking.

Hittil har enerettsaktørene lagt til grunn at et samtykke til kundeavtalen utgjør det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger om kundenes spilleatferd, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a. En pengespilltilbyder kan ha ulike formål

med registreringen av personopplysninger. Fra et kundeperspektiv kan det oppfattes som unødig tungvint å måtte lese gjennom lange tekster og å gi spesifikke samtykker til ulike deler av en kundeavtale. Et samtykke til behandling av slik informasjon vil kunne trekkes tilbake av kunden og opplysninger som er registrert vil slettes.

Departementet vurderer at personopplysningene også vil kunne behandles med grunnlag i at enerettsaktørene utfører en oppgave i allmennhetens interesse, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Enerettsaktørene er tildelt en særskilt rolle i å oppfylle de pengespillpolitiske målene om å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill. Et slikt behandlingsgrunnlag krever hjemmel i lov.

Det kan videre stilles spørsmål ved om enerettsaktørenes behandling av opplysninger om uheldig spilleatferd er behandling av helseopplysninger, og dermed krever et særskilt grunnlag for behandling etter forordningen artikkel 9, i tillegg til behandlingsgrunnlaget etter forordningen artikkel 6.

Spilleavhengighet er en medisinsk diagnose. Enerettsaktørene fastsetter imidlertid ikke en slik diagnose, og har heller ikke grunnlag for å gjøre det på bakgrunn av de personopplysningene som selskapet behandler. På bakgrunn av forskningsinnsikt, kan enerettsaktørenes analyser imidlertid si noe om spillerne har et spillemønster som kan tilsi en uheldig spilleatferd og gir mulighet til å iverksette ulike tiltak for å hindre en uheldig utvikling, for eksempel justering av samtykkebasert markedsføring og gjennomføring av såkalte «proaktive samtaler», hvor spilleren ringes opp av enerettsaktøren for å veiledes om sitt spillemønster. Enerettsaktørenes analyser av spilleatferd har som hensikt å avdekke uheldig spilleatferd, og vil ikke avdekke hvorvidt spillerne har diagnosen spilleavhengig. Dette underbygges av at enkelte proaktive samtaler har avdekket at vedkommende spiller ikke hadde problemer med spill, selv om analyseverktøyet kunne tilsi det. Departementet vurderer på denne bakgrunn at enerettsaktørene ikke har behov for et særskilt behandlingsgrunnlag etter forordningen artikkel 9.

Enerettsaktørene skal tilby pengespill med særlige ansvarlighetstiltak som reduserer risiko for og begrenser skade av uheldig spillatferd. Uten registrering og analyse av kundenes spillatferd, vil det være vanskelig for enerettsaktørene å utvikle sitt ansvarlighetsarbeid og dermed utføre sitt samfunnsoppdrag i henhold til pengespillovens formål.

Departementet vurderer at det vil være en fordel at enerettsaktørene, som er pålagt et særskilt ansvar for å sikre ansvarlige pengespill og som dermed har behov for å behandle personopplysninger for å kunne oppfylle pengespillovens hovedformål, sikres et klart grunnlag for slik behandling. På denne bakgrunn foreslår departementet en egen bestemmelse i lovforslaget § 40 som gir et klart grunnlag for at enerettsaktørene kan registrere og bruke personopplysninger, når formålet med bruken er å sikre at pengespill skjer på en ansvarlig måte og å forebygge negative konsekvenser av pengespill i tråd med lovens hovedformål i § 1 første ledd.

Enerettsaktørene må følge personopplysningslovens bestemmelser for behandling av slike opplysninger. Dette innebærer blant annet de må gi spillerne god informasjon om hvilke

opplysninger som behandles og for hvilket formål opplysningene er samlet inn for. Videre må de ha sikkerhetssystemer som ivaretar personopplysningsikkerheten.

Begge enerettsaktørene har allerede etablerte systemer for rammene rundt behandling av personopplysninger. De har etablert personvernerklæringer som er tilgjengelige på hjemmesidene og som gir utfyllende informasjon til spillerne om behandling av personopplysninger. Her angis blant annet rammer for behandlingen og den registrertes rettigheter. Aktørene har også fastsatt rutiner for sletting av opplysninger.

Departementet anerkjenner at opplysningene som enerettsaktørene samler inn for å analysere spilleatferd kan anses å være av sårbar karakter for den registrerte og at dette kan være et ikke ubetydelig inngrep overfor den registrerte. Dersom behandling av personopplysninger eventuelt skulle baseres på samtykke alene, ville konsekvensen bli at spillere som trakk tilbake sitt samtykke ikke lenger ville kunne være kunder hos enerettsaktørene. Enerettsaktørene kan ikke tilby sine pengespill uten det medfølgende ansvarlighetsrammeverket. I en enerettsmodell vil ikke spillerne ha et alternativt lovlig tilbud, dersom samtykke ble trukket tilbake. Departementet antar at spillere i slike tilfeller lettere vil kunne oppsøke ulovlige tilbud med mer begrenset ansvarlighetsrammeverk. Dette ville være en uheldig utvikling for spillerne og være i strid med pengespillovens intensjon og formål.

Departementet forutsetter at enerettsaktørene vil ha gode prosesser for risikostyring, avvikshåndtering og revisjoner for behandling av personopplysninger, i tråd med personopplysningslovens krav. Enerettsaktørene har også egne personvernombud for å sørge for at lovens bestemmelser blir overholdt. Samlet sett mener departementet at bruken av personopplysningene og rammene som er etablert av enerettsaktørene, representerer en god balansegang mellom den enkeltes rettigheter og pengespillovens intensjon.

Departementet utelukker ikke at det i framtiden kan fastsettes ansvarlighetstiltak som vil kreve behandling av personopplysninger i større omfang enn i dag også hos andre aktører enn enerettsaktørene. Ved utvikling av nye ansvarlighetstiltak kan det dessuten bli aktuelt for tilbydere å samarbeide og å utveksle informasjon. Departementet vurderer imidlertid at dersom myndighetene i framtiden pålegger andre aktører å behandle personopplysninger for å sikre at lovens formål oppfylles, bør det i den sammenheng gjøres en konkret vurdering av behovet for behandling av personopplysninger, sett i lys av tiltakene som foreslås. Departementets forslag til § 40 begrenses derfor til kun å gjelde for enerettsaktørene på nåværende tidspunkt.

22. Forhold knyttet til ikrafttredelsen av ny lov

22.1. Lover som oppheves

Forslaget til ny pengespillov skal erstatte gjeldende lover for pengespill: lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator (totalisatorloven), lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespilloven) og lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotteriloven). Disse tre lovene foreslås opphevd med virkning fra samme tidspunkt som denne loven trer i kraft. Forskrifter gitt i medhold av pengespilloven og lotteriloven gjelder også etter at denne loven

har trådt i kraft, jf. utkast til § 41. Departementet tar imidlertid sikte på å revidere og oppdatere samtlige forskrifter kort tid etter at loven har trådt i kraft.

22.2. Overgangsbestemmelser

Som en følge av at det skal fastsettes en ny lov på feltet som skal erstatte dagens tre lover, er det nødvendig med gode overgangsordninger for tillatelser og godkjenninger som er gitt under dagens regelverk. Det kan ikke forventes at Lotteritilsynet skal godkjenne alle eksisterende aktører på pengespillfeltet under nytt regelverk før disse kan fortsette å operere på markedet. Departementet foreslår med denne bakgrunn en hjemmel til at departementet kan gi forskrift om overgangsordninger for tillatelser og godkjenninger som er gitt i medhold av lovene som oppheves i § 41.

22.3. Endringer i andre lover

Departementet foreslår endringer i en rekke lover med sikte på å harmonisere pengespillbegrepet i norsk rett, jf. lovforslaget § 43. Etter gjeldende rett benyttes begrepene lotteri, pengespill og totalisatorspill for ulike former for pengespill, avhengig av hvorvidt spillformen er regulert i pengespilloven, lotteriloven eller totalisatorloven. I lovforslaget foreslås det å benytte begrepet "pengespill" som et felles begrep for alle spill som er regulert av dagens tre lover på feltet. Departementet anser det som hensiktsmessig at denne definisjonen også anvendes i andre lover hvor det i dag refereres til lotteri, lotterivirksomhet, totalisatorspill o.l. Videre er det nødvendig med endringer i lover som viser til dagens lover som nå foreslås opphevd. Det foreslås på denne bakgrunn endringer i skatteloven, merverdiavgiftsloven, ehandelsloven, hvitvaskingsloven og lov om adgang for staten til utferdigelse av premieobligasjonslån, jf. lovforslaget § 43.

23. Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget

23.1. Konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget viderefører i stor grad de samme arbeidsoppgavene for Lotteritilsynet som ligger til tilsynet under dagens regelverk. Det foreslås imidlertid at omfanget av hva som faller inn under pengespilllovgivningen justeres noe, og dette vil ha følger for Lotteritilsynets forvaltnings- og tilsynsarbeid. Videre får Lotteritilsynet noen nye virkemidler i lovforslaget som vil kunne medføre merarbeid for tilsynet.

Departementet legger til grunn at forslag om en felles lov for hele pengespillfeltet i seg selv vil kunne gi en ressursbesparelse, sammenlignet med dagens situasjon hvor tre ulike lover med ulike vurderingstema har regulert feltet. En felles lov, med felles grunnleggende krav til pengespillaktørene, vil gi større mulighet for Lotteritilsynet til å utarbeide harmonisert praksis for hele feltet. Dette vil på sikt kunne gi gevinster for tilsynsvirksomheten.

Forslaget om hvordan spill i gråsonen mellom dataspill og pengespill skal reguleres vil kunne resultere i noe økt arbeid for Lotteritilsynet. Dette vil omfatte kompetansebygging, informasjonsvirksomhet, tilsyn og overvåking av markedet, samt reaksjoner ved brudd. Erfaringer tilsier også at vedtak etter en regelendring ofte medfører flere klagesaker i en periode.

Forslaget om å innføre mulighet til å pålegge DNS-varsling er et nytt virkemiddel for Lotteritilsynet. Lotteritilsynet kartlegger allerede pengespillselskaper som retter seg mot det norske markedet og tilbyr pengespill uten norsk tillatelse. For Lotteritilsynet vil merarbeidet ved innføring av DNS-varsling være å dokumentere hvordan konkrete nettsider bryter norsk lov, utforme pålegg, følge opp overfor spillselskap og internettleverandører, samt eventuelt forberedelser til klagebehandling og domstolsbehandling. Med tanke på hvor mange nettsider som tilbyr pengespill uten norsk tillatelse til nordmenn, vil dette kunne være et relativt omfattende arbeid, særlig de første årene.

Forslaget om å innføre adgang til å gi overtredelsesgebyr vil gi Lotteritilsynet et ytterligere verktøy for å håndheve regelverket. Departementet antar at forslaget om overtredelsesgebyr ikke vil føre til vesentlig økte kostnader, tatt i betraktning det kontroll- og tilsynsansvar som allerede ligger til Lotteritilsynet i dag. Noe av formålet med å innføre overtredelsesgebyr er å sikre bedre etterlevelse av regelverket og dermed færre oppfølgingssaker. Hvor arbeidskrevende illeggelse av overtredelsesgebyr blir for Lotteritilsynet, vil også avhenge av hvordan utmålingsreglene utformes. Selv om det kan være ressurskrevende å følge opp lovbrudd med overtredelsesgebyr, antar departementet at det ikke vil bli en betydelig økning i saker som må følges opp.

Bruk av overtredelsesgebyr kan imidlertid få noen administrative konsekvenser for Lotteritilsynets utøvelse av tilsyn og kontroll. Dette skyldes at overtredelsesgebyr i de fleste tilfeller må anses som straff etter EMK. At det foreligger hjemmel for overtredelsesgebyr, kan medføre at overtreders status som "siktet" inntreer tidligere enn ellers. Fra det tidspunkt en overtredelse må anses siktet etter EMK artikkel 6, har overtredelse noen særlige rettsikkerhetsgarantier. Når saken går over fra å være en forvaltningssak til en sanksjonssak, slår blant annet vernet mot selvinkriminering inn, noe som medfører at overtredelse kan nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander i forbindelse med tilsynets undersøkelse. Dette vil påvirke Lotteritilsynets innhenting av informasjon i saken, og tilsynet vil også fra et tidligere stadium ha en plikt til å opplyse om retten overtredelse har til ikke å gi opplysninger som kan bidra til å ilegge overtredelse et overtredelsesgebyr, jf. fvl. § 48.

Lotteritilsynet må dessuten sørge for å samordne illeggelse av overtredelsesgebyr med andre reaksjoner som er å anse som straff, for ikke å komme i konflikt med forbudet mot gjentatt straffeforfølgning av samme forhold.

Forslaget om å fjerne dagens ordning med vurdering og registrering av melding om smålotteri, d.v.s. lotteri med omsetning under kr. 200.000, vil innebære en ressursbesparelse for Lotteritilsynet, med anslagsvis 20 % av et årsverk.

Lotteritilsynet er i dag gebyr- og avgiftsfinansiert og muligheten til å kreve gebyr og sektoravgift videreføres i lovforslaget, se omtale i kapittel 18.6 over. Dette innebærer at Lotteritilsynet kan ta gebyr for arbeid med søknadsbehandling og tilsyn med pengespillaktørene. Videre kan det kreves inn avgift til dekning av utgifter på feltet. Departementet vil komme tilbake til hvilke tjenester som skal gebyrbelegges og størrelsen på

gebyrer og avgift i forbindelse med revisjon av forskriftene på feltet og i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Flytting av ansvaret for forbudet mot pyramidespill fra Kulturdepartementet til Barne- og familiedepartementet vil medføre en reduksjon i Lotteritilsynets arbeid, men økt arbeid for Forbrukertilsynet som vil bli tilsynsmyndighet for regelverket i framtiden. Videre vil klager på vedtak i saker om pyramidespill i framtiden behandles av Markedsrådet i stedet for Lotterinemnda. Departementet vil komme tilbake til budsjettmessige konsekvenser av dette i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Lovforslaget vil ha konsekvenser for Lotterinemnda som i framtiden vil behandle klager på Lotteritilsynets vedtak på hele pengespillfeltet. I dag behandler Lotterinemnda kun klager etter lotteriloven. De mest komplekse sakene Lotterinemnda har til behandling i dag berører likevel ofte flere av dagens lover på pengespillfeltet, og omfanget vil dermed ikke nødvendigvis bli så mye større under ny pengespilllov. Som nevnt over, vil ikke lenger Lotterinemnda behandle klagesaker knyttet til forbudet mot pyramidespill, men dette anses ikke å utgjøre en vesentlig del av nemndas saksbehandling i dag, og vil ikke utgjøre en stor ressursbesparing. Departementet vil komme tilbake til eventuelle endringer i Lotterinemndas budsjett i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Forslaget om å flytte forvaltningsansvaret for regelverket som skal gjelde pengespill på hest fra Landbruks- og matdepartementet til Kulturdepartementet kan medføre noe mer arbeid for Kulturdepartementet. Dette vil dekkes innenfor ordinære budsjetttrammer. Som nevnt over, antas det imidlertid at et samlet pengespillregelverk som gjelder for alle sektorer vil gi en ressursbesparelse.

23.2. Konsekvenser for pengespillaktørene m.fl.

Det norske lovlige pengespillmarkedet består av noen få store og mange små eller mellomstore aktører. For de fleste aktørene viderefører lovforslaget mer eller mindre de samme rammevilkårene som i dag. Der hvor det innføres nye og endrede plikter, vil dette naturlig nok medføre større utfordringer for en liten organisasjon, sammenlignet med en stor bedrift med mange administrativt ansatte.

Lovforslagets § 8 om nødvendige ansvarlighetstiltak for å forebygge spilleproblemer og § 9 om nødvendige tiltak for å hindre at pengespill skjer i forbindelse med kriminell virksomhet, medfører nye plikter for pengespilltilbyderne. Det vil for de fleste aktørene likevel ikke medføre vesentlig merarbeid utover det som allerede følger av hvitvaskingsregelverket. For pengespilltilbydere som ikke omfattes av hvitvaskingsregelverket, som vil være enkelte av aktørene som tilbyr pengespill etter lovforslaget kapittel 6, vil disse forslagene innebære nye oppgaver. Etter departementets syn, veier likevel nytten av disse reglene opp for det merarbeidet som pengespilltilbyderne påføres.

Innføring av overtredelsesgebyr vil kunne medføre en økonomisk byrde for aktører som bryter regelverket. For lovlydige aktører får denne endringen ingen konsekvens. Virkemidlet forventes å gi en allmennpreventiv effekt ved at aktørene får et ekstra insitament til å innrette seg etter regelverket.

Forslaget om mulighet til å pålegge DNS-varsling på nettsider som tilbyr pengespill uten tillatelse i Norge vil kunne medføre økonomiske kostnader for internetttilbydere som pålegges tiltaket. Spørsmålet om kostnader for internetttilbydere i forbindelse med blokkering av nettsteder ble behandlet i den såkalte «Popcorn Time»-dommen, som omhandlet brudd på åndsverksloven. Her uttalte retten at den "ikke [kan] se at ulempene og kostnadene for internetttilbydere ved å få pålegg om blokkeringstiltak mot strømmetjenestene, er av slik karakter at et pålegg blir uforholdsmessig." ⁷³ Departementets vurdering er at kostnader forbundet med å utføre DNS-blokkering eller DNS-varsling etter pålegg fra myndighetene er noe internetttilbydere må regne med som en naturlig følge av sin virksomhet. Ifølge Lotteritilsynet har aktørene allerede nødvendige tekniske løsninger på plass som en konsekvens av pålegg om blokkering etter åndsverksloven.

Lovforslaget antas ikke å medføre større administrative eller økonomiske konsekvenser for Norsk Tipping. Denne enerettsaktøren vil i all hovedsak ha de samme rammevilkårene som i dag.

Forslaget om hvilke vilkår som skal gjelde for enerettsaktøren som kan få tillatelse til å tilby pengespill på hest, vil få betydning for Norsk Rikstoto, som forutsettes å innha denne tillatelse også i framtiden. Departementet vurderer at konsekvensene i hovedsak vil være av administrativ art, idet lovforslaget stiller krav til denne aktørens formål og organisering. Forslaget samsvarer i stor grad med kravene som stilles til Norsk Tipping. Alternativet om at Norsk Rikstoto også skal kunne tilby andre pengespill på hest enn i dag, er imidlertid en utvidelse av porteføljen og kan gi økte inntekter. Departementet fremmer også forslag om at enerettsaktørene kun skal kunne tilby og markedsføre pengespill i egen portefølje. Dette kan føre til noe reduserte inntekter for Norsk Rikstoto. Departementet vurderer at forslaget sikrer en sammenhengende og systematisk pengespillpolitikk som stiller sammenlignbare krav til begge enerettsaktørene. Fordelen ved at enerettsmodellen gjøres mer rettslig robust oppveier etter departementets vurdering de eventuelle negative konsekvensene lovforslaget vil ha for Norsk Rikstoto.

Departementet vil videre gjøre løpende vurderinger av hvilke krav som skal stilles til enerettsaktørene for at disse skal kunne bidra til å oppfylle de pengespillpolitiske målene. Endringer i rammevilkår som følge av at det fastsettes forskriftsbestemmelser eller andre føringer knyttet til ansvarlighet, markedsføring, spillportefølje eller andre forhold av betydning for oppnåelsen av de pengespillpolitiske målene, må derfor påregnes av enerettsaktørene. Departementet trekker fram at hensynet til ansvarlige pengespill og forebygging av negative konsekvenser av pengespill er hovedformålet med loven, og skal gå foran økonomiske hensyn som inntekter til enerettsaktørens overskuddsmottakere.

Forslaget om hvilke vilkår andre aktører må oppfylle for å kunne tilby pengespill etter kapittel 6, vil føre til at noen organisasjoner ikke lenger vil kunne få inntekter fra pengespill. Hvilke grupper av organisasjoner dette kan gjelde er omtalt over i kapittel 17 og vil også måtte

⁷³ Dom Oslo tingrett, *Pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til Popcorn Time – åndsverkloven § 56c*, <https://www.domstol.no/globalassets/upload/obyri/internett/nyheter/2017/kjennelse-i-sak-17-093347tvi.pdf>, 3. november 2017

gjennomgås grundig når det skal fastsettes forskrifter med nærmere avgrensning av lovens prinsipper. For organisasjonene som mister mulighet til å få pengespilltillatelse kan dette utgjøre et inntektstap.

Forslaget om å at pengespill med årlig omsetning inntil kr. 200 000 kan tilbys uten tillatelse, vil bety at lokale lag og foreninger kan tilby mindre pengespill uten å måtte søke eller melde fra til Lotteritilsynet. Arrangørene sparer ressurser ved at de slipper arbeidet med å måtte fylle ut og sende inn skjema i forkant, og de slipper å rapportere om resultatet i etterkant. Organisasjoner som mister mulighet til å få pengespilltillatelse vil likevel ha mulighet til å tilby pengespill etter denne bestemmelsen.

Forslaget om hvordan spill i gråsonen mellom dataspill og pengespill skal reguleres, vil kunne få økonomiske konsekvenser for dataspillutviklere, som vil måtte gjøre endringer i sine spilltilbud for at elementer i dataspillene ikke skal vurderes å falle inn under pengespillovgivningen og dermed forbys. Gjennomgangen i kapittel 5 over viser at det er vanskelig å få oversikt over hvor mange spill som vil kunne falle inn under pengespilloven uten at det gjøres endringer i spilllets funksjoner. Ut fra kunnskap om de mest populære spillene, antar departementet likevel at det vil dreie seg om et begrenset antall spillutviklere som vil berøres.

Endringen i ansvarsforholdet for pyramidespill antas å ikke medføre særlige endringer for næringsdrivende. Det vil fortsatt være et forbud mot pyramidespill og lignende omsetningssystemer.

Lovforslaget kan ha økonomiske konsekvenser for næringsaktører som ikke har tillatelse til å tilby pengespill rettet mot det norske markedet, men som likevel gjør dette. Departementet ser ikke grunn til å gå nærmere inn i konsekvensene av lovforslaget for aktører som opererer ulovlig på det norske markedet. Departementets hensikt med loven er blant annet at det ulovlige pengespilltilbudet skal reduseres.

23.3. Konsekvenser for forbrukere og sårbare spillere

Hovedregelen om 18-årsgrense for pengespill, jf. lovforslaget § 8 første ledd, samt kravet om at alle spilltilbydere skal sikre at det finnes nødvendige ansvarlighetstiltak, jf. lovforslaget § 8 andre ledd, er viktige tiltak for å redusere negative konsekvenser for sårbare spillere.

Lovforslaget § 7 forbyr også markedsføring rettet direkte mot mindreårige eller mot spillere som har reservert seg mot dette. Forslaget vil verne sårbare spillere mot en type markedsføring som kan trigge spillelyst hos spillere som ikke bør spille pengespill, enten fordi de er for unge eller fordi de har spilleproblemer.

Forbudet mot å tilby og å markedsføre pengespill uten tillatelse i Norge jf. lovforslaget § 4, samt forbudet mot betalingsformidling til og fra slike pengespill, jf. § 5, er innført for å forebygge spilleproblemer i Norge. Det samme gjelder Lotteritilsynets adgang til å pålegge DNS-varsling på nettsider som ikke har tillatelse i Norge. Departementet vurderer som tidligere omtalt at et pengespilltilbud under sterk offentlig kontroll i form av en enerettsmodell

er best egnet til å beskytte sårbare spillere. En forutsetning for en slik modell er at tilbud som ikke har tillatelse i Norge stenges ute fra det norske markedet. Disse reglene bidrar til dette.

Lovforslaget har også en rekke forskriftshjemler som gir departementet adgang til å fastsette nærmere regler for pengespilltilbydernes tilbud, med det formål å beskytte spillere mot uheldige konsekvenser av pengespill og å redusere skade. Dette vil blant annet kunne dreie seg om krav til pengespilltilbudet og markedsføringen, inkludert forbud mot visse funksjoner i spillene og visse markedsføringsmetoder, krav om obligatorisk grensesetting og totale tapsgrenser for spill og krav om mulighet til å ekskludere seg fra spill. Departementet vil også kunne fastsette forskrifter for å sikre redelighet i spillgjennomføringen og for å motvirke kriminell virksomhet.

Forslaget om flytting av ansvaret for forvaltning av forbudet mot pyramidespill fra Lotteritilsynet til Forbrukertilsynet vil kunne gjøre det enklere for forbrukerne å finne fram til riktig myndighet, dersom det er ønskelig å varsle om forhold knyttet til pyramidelignende omsetningssystemer. For forbrukerne vil det trolig være mer intuitivt å rette en henvendelse om urimelige handels- eller omsetningssystemer til Forbrukertilsynet enn til Lotteritilsynet. Lovgivningen blir også mer oversiktlig for forbrukerne, når alle forhold knyttet til urimelig handelspraksis i framtiden vil reguleres av markedsføringsloven med tilhørende forskrifter.