

1.oktober 2026

Utredning om regulering av pengespill-lignende elementer i dataspill

Oppdrag levert av Lotteri- og stiftelsestilsynet, i samarbeid med Medietilsynet, Norsk Filminstitutt og Forbrukertilsynet

Innhold

1. Innledning og oppdrag.....	4
1.2 Mandat	4
1.3 Organisering og gjennomføring.....	5
1.4 Forslag til regelendringer	5
1.5 Sammendrag av forslag	6
2. Problembeskrivelse	8
2.1 Begreper og avgrensninger	8
2.2 Konsekvenser for barn og unge	12
2.3 Sammenheng mellom pengespill-lignende mekanismer i dataspill og utvikling av spilleproblemer.....	18
2.4 Betydning for spillkultur og spillopplevelse	21
2.5 Oppsummering av problemet og reguleringsbehovet.....	23
3. Gjeldende rett etter pengespillregelverket	24
3.1 Pengespillovens anvendelse på pengespill-lignende elementer i dataspill.....	24
3.2 Lotteritilsynets håndheving av pengespillregelverket - pengespill med skins og andre virtuelle verdier fra dataspill	28
3.3 Reguleringen i andre land.....	30
4. Forbrukerregelverket – Forbrukertilsynets redegjørelse om gjeldende regelverk og håndheving av regelverket.....	32
4.1 Markedsføringsloven	32
4.2 Angrerettloven og digitalytelsesloven	35
4.3 Pågående regelverksarbeid	36
4.4 Nasjonalt handlingsrom	39
4.5 Håndheving.....	40
5. Medieregelverket - Medietilsynets redegjørelse om gjeldende regelverk, håndheving av regelverket, kunnskap om spillmarkedet og PEGI anbefalinger	43
5.1 Kringkastingsloven	43
5.2 Bildeprogramloven	44
5.3 PEGI.....	45
6. Norsk Filminstitutt (NFI) - gjeldende regelverk og kunnskap om dataspill og dataspillmarkedet	47
7. Behovet for nasjonale tiltak.....	49
7.1.Beskyttelsesbehovet	49

7.2 Begrensninger ved dagens rettslige rammer	50
7.3 Behovet for endringer i pengespillregelverket	51
7.4 Hensiktsmessighet og forholdsmessighet.....	52
8. Innretning av regelverket	53
8.1 Innretning av regelverket	53
8.2 Sentrale vilkår og avgrensninger	55
8.3 Nærmere om forslaget til endringer i pengespillregelverket.....	56
8.4 Tilsyn og håndheving	57
9. Forslag til endringer i pengespillregelverket	58
9.1 Særskilt regulering av pengespill-lignende mekanismer i dataspill	58
9.2 Generell utvidelse av pengespilldefinisjonen	60
9.3 Presisering og begrenset utvidelse av gjeldende pengespilldefinisjon	61
10. Alternative virkemidler	63
10.1 Aldersmerking, foreldreinvolvering og foreldrekontroll.....	63
10.2 Informasjon, veiledning og forebygging	64
10.3 Frivillige bransjetiltak	65
10.4 Andre regulatoriske tiltak	65
11. Økonomiske og administrative konsekvenser	66
Referanser	68

1. Innledning og oppdrag

Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) ga Lotteri- og stiftelsestilsynet 13. januar 2026 oppdraget "Stortinget vedtok 18. mars 2025 følgende anmodningsvedtak: *«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre et regelverk for, og eventuelt vurdere et forbud mot, lotterimekanismer (lootbokser) i dataspill i Norge, samt vurdere å innføre regulering av, eventuelt forbud mot, bruk av virtuell valuta og skins gambling i dataspill.»* Som del av regjeringens oppfølging av anmodningsvedtaket, bes Lotteri- og stiftelsestilsynet (LS) om å utrede regulering av pengespill-lignende elementer i dataspill (inkludert lootbokser og simulerte pengespill) eller i tilknytning til dataspill (inkludert skingambling). Dataspill omfatter interaktive spill til PC, konsoll og mobil/nettbrett. Vurderinger knyttet til virtuell valuta kan også tas inn der det er relevant. LS skal gjennomføre utredningen i samarbeid med Forbrukertilsynet, Medietilsynet og Norsk Filminstitutt. Det forutsettes at det etableres en felles styringsgruppe for utredningen, der alle etatene er representert."

1.2 Mandat

Oppdraget inneholdt også et klart mandat for utredningen. Vi viser til mandatet i sin helhet, det blir ikke gjengitt her.

KUD informerte Lotteritilsynet 4. juni 2026 om at utredningen også skulle henvise til anmodningsvedtak nummer 510 fattet av Stortinget 5. mars 2026 *"Stortinget ber regjeringen vurdere et forbud mot pengespill-lignende elementer i dataspill, inkludert lootbokser, og komme tilbake til Stortinget senest i løpet av 2027"*. Bakgrunnen for dette var at KUD hadde fått overført ansvar for anmodningsvedtaket fra Barne- og familiedepartementet (BFD). KUD opplyste til Lotteritilsynet at *"Slik vi leser vedtaket vil det eksisterende oppdraget knyttet til utredning av pengespill-lignende elementer i dataspill være dekkende for oppfølgingen også av dette anmodningsvedtaket."*

Lotteritilsynet viser derfor også til anmodningsvedtak 510. Vi kan ikke se at det medfører praktiske eller teoretiske endringer eller tillegg til opprinnelig oppdrag og mandat for vår del.

Oppdraget fra KUD er blant annet utløst av resultatene fra Ungdomsundersøkelsen som Spillforsk gjorde for Lotteritilsynet i 2025 (publisert november 2025), som viser at en betydelig andel barn og unge benytter lootbokser, skins og skinsbetting, og at de som benytter slike mekanismer har en markant høyere forekomst av både dataspillproblemer og pengespillproblemer enn annen ungdom, og problemet knyttet til pengespill har en økning. Problemstillingen berører også voksne spillere.

Vi vil i utredningen skissere tre alternativ til endringer i pengespillregelverket, for videre vurdering av KUD.

1.3 Organisering og gjennomføring

Deltagere i utredningen

- Lotteritilsynet: Silje Sægrov Amble, Tone Lin Støfring Skovro og Monica Alisøy Kjelsnes
- Forbrukertilsynet: Vegard Grindstuen og Martine Hatlebakk Messina
- Medietilsynet: Trude Kanestrøm og Beate Våje
- Norsk Filminstitutt: Kaja Hench Dyrle og Audun Rodem

Styringsgruppe

- Lotteri- og stiftelsestilsynet: Tore Bell
- Forbrukertilsynet: Mats Bjønnes
- Medietilsynet: Maria Grande (frem til 11. september 2026) og Linda Andersen (fra 11. september 2026)
- Norsk Filminstitutt: Kaja Hench Dyrle

Hver enkelt etat i samarbeidet har vært ansvarlig for å informere og ha nødvendig forankring hos sin representant i styringsgruppen underveis i arbeidet med utredningen.

Lotteritilsynet sendte rapportering til KUD på fremdrift for oppdraget 27. mai 2026.

Møter og samarbeid mellom etatene

Samarbeidet med deltagerne i utredningen har vært godt, konstruktivt og informativt. Vi har hatt 1 fysisk møte og 5 digitale møter på Teams. Vi i Lotteritilsynet har fått et godt kunnskapsgrunnlag om etatene sine ulike roller, samfunnsoppdrag og erfaring om spillmarkedet og meninger om behovet for og forslag til endringer i regelverket når det gjelder grensene og overlapping mellom dataspill/digitale spill og pengespill. I tillegg til møtene har alle etatene levert informative og nyttige redegjørelser til Lotteritilsynet på innhold de er nærmest til å svare på og ha oversikt over. Innholdet i disse er med i utredningen, og er et viktig grunnlag for innholdet i utredningen ellers. I møtene har vi hatt oppe til gjennomgang og diskusjon alt fra de helt store linjene for temaet i utredningen, til detaljer om ordlyd i forslag til regelendringer. Deltagerne har også fått utkast til utredning til gjennomgang og gitt innspill.

1.4 Forslag til regelendringer

Alle deltagerne i utredningsgruppen ble tidlig enige om at det er behov for nasjonale tiltak og at dette bør skje regulatorisk ved lov- og forskriftsendringer i pengespillregelverket.

Deltagerne i utredningen ønsker å beskytte alle bedre mot pengespill-lignende mekanismer i dataspill, men det er særlig viktig å sikre at barn og unge ikke utsettes for det uavhengig av hvor og hvordan det blir tilbudt. Det skal være trygt for barn og unge å spille dataspill uten å bli tilbudt pengespill, pengespillmekanismer eller oppleve markedsføring for pengespill der de spiller, som kan føre til pengespillproblemer og andre skadelige konsekvenser. Når det gjelder dataspill er det også et poeng å fjerne pengespillene for å bevare spillegleden/det sosiale aspektet for barn og unge i spillene.

Lotteritilsynet foreslår å utvide bestemmelsen i pengespilloven § 2 om hva loven gjelder til å gjelde for flere pengespill-lignende elementer i dataspill som i dag faller utenfor lovens virkeområde. Alle deltagerne i utredningsgruppen støtter dette.

Vi i Lotteritilsynet har brukt mye tid på utformingen av forslag til regelverksendringer og vi synes det har vært vanskelig å lande på konkret anbefaling og hvor detaljert vi skulle formulere forslag til endringer i forskriften. Vi har valgt å ta med såpass detaljerte forslag for å få godt frem hva vi faktisk har vurdert til departementet. Vi vil foreslå tiltak som monner når det gjelder å forebygge og hindre pengespillavhengighet.

Det er vanskelig å vite fullt ut konsekvensene av forslaget i praksis fordi det ikke er klart hvordan dette vil virke i Norge. Vi anbefaler derfor at konsekvensene av forslaget vurderes nærmere i det videre regelverksarbeidet, og vi anbefaler en evaluering etter at en eventuell regelverksendring har fått virke en tilstrekkelig lang periode til å gi myndighetene erfaring med hvordan reglene virker i praksis.

1.5 Sammendrag av forslag

Lotteritilsynet har utarbeidet forslag til tre alternative modeller for endringer i pengespillregelverket, som alle vil innebære at flere pengespill-lignende elementer i eller i tilknytning til dataspill omfattes av reguleringen. Alternativene beskrives og vurderes nedenfor i rangert rekkefølge. Det samlede konkrete forslaget til lov- og forskriftsendringer er inntatt i kapittel 9.

1. Særskilt regulering av pengespill-lignende mekanismer i dataspill

Den gjeldende pengespilldefinisjonen i pengespilloven § 2 videreføres. Det tas samtidig inn et nytt andre ledd som særskilt regulerer pengespill-lignende elementer i eller i tilknytning til dataspill. Bestemmelsen skal omfatte mekanismer der deltakeren yter en innsats for å få mulighet til å vinne en premie, og der utfallet er helt eller delvis tilfeldig. For disse elementene stilles det ikke krav om at premien har økonomisk verdi.

2. Generell utvidelse av pengespilldefinisjonen

Kravet om at premien må ha økonomisk verdi, tas ut av den alminnelige pengespilldefinisjonen i pengespilloven § 2. Definisjonen vil dermed omfatte spill der deltakeren yter en innsats for å få mulighet til å vinne en premie, og der utfallet er helt eller delvis tilfeldig, uavhengig av premiens økonomiske verdi. Endringen får et generelt anvendelsesområde og avgrenses ikke til bestemte spilltyper, teknologier eller plattformer.

3. Presisering og begrenset utvidelse av gjeldende pengespilldefinisjon

Den gjeldende pengespilldefinisjonen og kravet om premie av økonomisk verdi videreføres. Samtidig presiseres at premier i pengespill-lignende mekanismer i dataspill kan anses å ha økonomisk verdi selv om de ikke kan omsettes utenfor spillet. Dette innebærer en begrenset utvidelse av hvilke premier i slike spill som omfattes av definisjonen.

Felles for alle alternativene er at det fastsettes nærmere bestemmelser i pengespillforskriften om hvilke digitale verdier som skal regnes som innsats og premie i pengespill og pengespill-lignende mekanismer i dataspill. Det skal også fastsettes hvilke spill, mekanismer og andre aktiviteter som skal falle utenfor pengespillovens virkeområde.

Etter en samlet vurdering mener Lotteritilsynet at alternativ 1 eller 2 bør danne grunnlaget for den videre reguleringen. Begge alternativene vil omfatte de fleste betalte og tilfeldighetsbaserte pengespill-lignende elementer i eller i tilknytning til dataspill som kan medføre risiko for spilleproblemer. Alternativene vil derfor i større grad enn alternativ 3 ivareta det påviste beskyttelsesbehovet.

Alternativ 3 gir en mer begrenset utvidelse av pengespillregelverket og flere pengespill-lignende elementer i dataspill vil fortsatt falle utenfor pengespilldefinisjonen. Alternativet vil derfor i mindre grad ivareta beskyttelsesbehovet.

Forbrukertilsynet, Medietilsynet og Norsk Filminstitutt gir støtte til Lotteritilsynets vurdering av at alternativ 1 eller 2 bør danne grunnlaget for den videre reguleringen.

2. Problembeskrivelse

2.1 Begreper og avgrensninger

Målet med denne utredningen er å komme med tiltak som kan regulere pengespill-lignende element i dataspill eller i tilknytning til dataspill, der mange barn spiller og som per i dag ikke gir den samme beskyttelse som til de som spiller lovlig hos norske regulerte aktører.

Det er nødvendig med en avgrensning og presisering av noen faguttrykk og avgrensninger for utredningen.

Med dataspill menes her interaktive spill til PC, konsoll, mobil og nettbrett.

Utredningen omfatter særlig dataspill som inneholder lootbokser, skins, skinbetting, virtuell valuta og simulerte pengespill. Mekanismene har ulike egenskaper og faller ikke nødvendigvis innenfor den rettslige definisjonen av pengespill. Felles for dem er at de i ulik grad kan kombinere spillaktivitet med pengebruk, tilfeldige belønninger, virtuelle verdier eller markeder for digitale gjenstander. Utredningen vurderer derfor både mekanismenes rettslige status og hvilken risiko de kan innebære for spillere, særlig barn og unge.

Lootbokser

Det finnes mange definisjoner av lootbokser og skins i data- og videospill. I Ungdomsundersøkelse om penge- og dataspillproblemer i Norge 2025 defineres lootbokser som gjenstander i dataspill som spilleren betaler for med ekte penger, enten direkte eller gjennom kjøp av virtuell valuta, uten på forhånd å vite hvilken gjenstand spilleren vil motta.

Lootbokser kan i enkelte spill også opptjenes gjennom spilling, og innholdet kan være kosmetiske gjenstander, nye spillfigurer, våpen, kort, ferdigheter eller virtuell valuta. Lootboksene kan også ha ulike utforminger, som bokser, kortpakker, skattkister, hjulspinn eller andre tilfeldighetsbaserte belønningssystemer. I EA Sports FC, tidligere FIFA, er lootbokser eksempelvis utformet som kortpakker med tilfeldig innhold. Felles for utformingen av lootboksen er at innholdet først blir kjent etter at spilleren har åpnet pakken.

Skins

Skins defineres i undersøkelsen som primært virtuelle kosmetiske element som typisk kan vinnes eller kjøpes direkte i dataspill eller vinnes i lootbokser. Skins endrer utseendet til en spillfigur, et våpen eller andre elementer i et dataspill. Skins har vanligvis ikke betydning for hvordan gjenstanden eller spillfiguren fungerer, men kan ha betydning for spillerens identitet, synlighet og status i spillmiljøet.

I enkelte spill kan skins kjøpes og selges mellom spillere. Noen skins forekommer i et begrenset antall eller er vanskelige å få tak i, og kan derfor få betydelig økonomisk eller sosial verdi. Det er dermed ikke bare gjenstandens funksjon i spillet som avgjør verdien, men også sjeldenhet, etterspørsel og betydningen gjenstanden har i spillfellesskapet.

Skinbetting

Noen typer skins har blitt mulig å bruke som valuta eller verdi i pengespillrelaterte sammenhenger, som blir omtalt som skinsbetting. I undersøkelsen vises det til at dette normalt finner sted på nettsteder med kasinolignende spill der skins fungerer som både innsats og premie, og at skinsbetting utgjør et klart eksempel på sammenfall mellom dataspill og pengespill.

Simulerte pengespill

Simulerte pengespill defineres i undersøkelsen til et gråsonespill, et spill som ligger mellom pengespill og dataspill. Spillene etterligner tradisjonelle pengespill, men der spilleren satser ikke nødvendigvis eller vinner ekte penger. Aktivitetene kan være egne spill eller inngå som moduler i dataspill og sosiale plattformer.

Simulerte pengespill har gjerne de samme grunnleggende elementene som tradisjonelle pengespill, som innsats med fiktive penger, tilfeldighetsbaserte utfall og fremstilling av gevinst og tap. Dette kan blant annet omfatte digitale versjoner av kasino- og pokerspill.

Selv om simulerte pengespill ikke direkte gir gevinst i ekte penger, vil aktiviteten gjøre spilleren kjent med de visuelle, tekniske og atferdsmessige trekkene ved pengespill.

Virtuell valuta

Med virtuell valuta menes spill-intern valuta som kan kjøpes for ekte penger eller opptjenes i et spill. Valutaen kan brukes til kjøp av lootbokser, skins, spillfigurer eller andre digitale varer og tjenester.

Bruk av virtuell valuta kan gjøre den reelle kostnaden mindre synlig, særlig dersom valutaen ikke har en direkte og intuitiv vekslingsverdi mot norske kroner. Dersom valutaen selges i forhåndsbestemte pakker som ikke samsvarer med prisen på varen, kan spilleren også sitte igjen med restbeløp eller måtte kjøpe mer valuta enn det som er nødvendig for det aktuelle kjøpet.

Gacha-mekanismer

Medietilsynet omtaler i sine Barn- og medier-undersøkelser gacha-mekanismer i spill som en lootboks som er en blanding av en nettbutikk og et lotteri, der den visuelle utformingen ligner spilleautomat eller lykkehjul.

Manipulerende design

Manipulerende design handler om grensesnitt eller funksjoner som styrer, presser eller påvirker brukeren til å ta valg som i større grad tjener bedriften enn spilleren selv. Det kan for eksempel være valg eller informasjon som framheves gjennom plassering, størrelse eller farge, eller kostnader som skjules frem til slutten av kjøpsprosessen.

Felles for disse mekanismene er at de kan befinne seg i en gråsone mellom dataspill, kommersielt forbruk og pengespill. Noen mekanismer vil etter omstendighetene kunne omfattes av pengespillregelverket, særlig dersom det foreligger innsats, helt eller delvis tilfeldig utfall og premie av økonomisk verdi. Andre mekanismer kan falle utenfor dagens pengespilldefinisjon, selv om de har klare likhetstrekk med pengespill og kan ha skadepotensial for barn, unge og andre sårbare spillere.

Barns deltagelse i dataspill og pengespill-lignende mekanismer

De ulike mekanismene varierer i funksjon, utforming og hvordan mekanismene vurderes etter gjeldende lovverk. For å vurdere behovet for regulering er det imidlertid nødvendig å se hvordan barn og unge faktisk møter og bruker mekanismene i sin spillhverdag.

Barn og unge bruker i stor grad dataspill, og mange eksponeres gjennom disse spillene for mekanismer som har likhetstrekk med pengespill. Ungdomsundersøkelse om penge- og dataspillproblemer i Norge 2025 viser at en betydelig andel ungdommer i alderen 12–17 år har erfaring med kjøp av lootbokser, kjøp av skins, skinbetting og simulerte pengespill. Undersøkelsen viser at 27,7 prosent hadde kjøpt lootbokser det siste året, 29,4 prosent hadde kjøpt skins, 15,5 prosent hadde deltatt i skinbetting, og 45,3 prosent hadde spilt simulerte pengespill.

Funnene viser at mange ungdommer deltar i aktiviteter som inneholder sentrale kjennetegn ved pengespill, som innsats, usikkerhet om utfall og mulighet for gevinst.

Samtidig viser undersøkelsen at pengespillrelaterte problemer forekommer blant en betydelig andel ungdommer. Totalt rapporterte 7,1 prosent av ungdommene minst ett symptom på pengespillproblem, målt ved Lie/Bet-instrumentet, mens 3,2 prosent rapporterte begge symptomene i instrumentet. Problemomfanget var betydelig høyere blant gutter enn blant jenter, og økte med alder blant gutter.

Funnene viser også at mange mindreårige deltar i faktiske pengespill før de fyller 18 år. Deltakelsen i pengespill økte med alder, særlig blant gutter, og forekomsten var høyest blant de eldste guttene i undersøkelsen. Dette viser at en betydelig gruppe ungdommer ikke bare eksponeres for pengespill-lignende mekanismer i dataspill, men også deltar i pengespill før de når lovlig aldersgrense 18 år.

Undersøkelsen viser videre klare sammenhenger mellom deltakelse i flere av de pengespill-lignende aktivitetene og forekomst av både pengespillproblemer og dataspillproblemer. Ungdom som kjøpte lootbokser eller skins, eller som deltok i skinbetting, var overrepresentert blant dem som rapporterte symptomer på både penge- og dataspillproblemer. Disse sammenhengene omtales nærmere senere i utredningen.

Lotteritilsynets ansvarlighets- og kanaliseringsrapporter for 2025 og 2026 beskriver også utviklingstrekk blant unge spillere i det regulerte pengespillmarkedet. Rapportene viser at Norsk Tipping opplever at de yngste spillerne som kommer inn i selskapet har andre spillevaner enn det selskapet tidligere har observert. Det vises blant annet til en økning i unge spillere som velger kasinospill som sitt første pengespill. Norsk Tipping peker på gaming, skinbetting og innhold fra streamere og influensere som mulige forklaringer på utviklingen. Samtidig viser erfaringen fra Hjelpelinjen at nettkasino er den dominerende spilltypen blant personer som søker hjelp for skadelige pengespillproblemer.

Også Medietilsynets rapport «Barn og medier 2026», viser at dataspill er en sentral del av hverdagen til norske barn og unge. Hele 89 prosent av 9–18-åringene oppgir at de spiller på mobil, PC, nettbrett eller spillkonsoll, og 48 prosent spiller daglig. Undersøkelsen viser videre at 47 prosent har kjøpt digitale spillgjenstander for ekte penger, 23 prosent har kjøpt lootbokser eller andre overraskelsespakker, og 11 prosent har deltatt i skinbetting.

Rapporten viser samtidig at flere av de mest populære spillene blant norske barn og unge er Roblox, Fortnite, Minecraft og EA FC (FIFA). Flere av disse spillene inneholder kjøp i spill, virtuelle valutaer eller andre kommersielle mekanismer som er sentrale i diskusjonen om pengespill-lignende aktiviteter i dataspill. Flere av de samme spillene inngår også i klagen som den europeiske forbrukerorganisasjonen BEUC og 22 nasjonale forbrukerorganisasjoner, herunder Forbrukerrådet, leverte til Europakommisjonen og forbrukermyndighetene i 2024. Klagen gjelder påståtte urimelige og villedende kommersielle praksiser knyttet til kjøp av digitale varer i spill, særlig bruk av virtuelle valutaer som kan gjøre det vanskeligere for forbrukere å forstå de reelle kostnadene ved kjøp i spill.

At slike mekanismer er så utbredt blant barn og unge må også ses i sammenheng med utviklingen i dataspillmarkedet og hvordan moderne spill finansieres.

Utviklingen i spillmarkedet

For å forstå utviklingen i spillmarkedet og framveksten av pengespill-lignende mekanismer i dataspill, er det relevant å se på utviklingen av spillenes forretningsmodeller. Mange dataspill er ikke lenger produkter som kjøpes én gang, men løpende digitale tjenester med egne markeds plasser, spillvaluta,

tidsbegrensede tilbud, belønningssystemer og kjøp i spillet. Dette innebærer at barn og unge kan bli eksponert for gjentatte kjøpsoppfordringer over tid, ofte i spill som primært oppleves som underholdning, lek eller sosialt samvær.

Dessuten benytter mange spillprodusenter ulike former for manipulerende design. Flere undersøkelser viser at moderne dataspill i økende grad bruker designgrep som har som formål å holde spillerne engasjerte og stimulere til økt forbruk. OsloMet har identifisert flere former for manipulerende design i spill rettet mot barn og unge, blant annet tidsavgrensede tilbud, daglige belønninger, streaks, forundringspakker, skjulte kostnader, lykkehjul og ulike former for pressmekanismer.

I tillegg er disse mekanismene en hovedinntektskilde for spillselskapene som ifølge globale analyser anslår at forbrukere bruker 20-30 milliarder dollar årlig på lootbokser og gacha-mekanikker. For skins anslås det at det omsettes for 50 milliarder dollar på verdensbasis. Kosmetiske kjøp i spill er blant de største inntektskildene i spill.

Oslo Met publiserte en rapport i 2023 der de kartla tre populære spill blant norske barn og unge: Fortnite, Roblox: Adopt Me! og Hay Day. Rapporten viste at spillene inneholdt et svært stort antall produkter å kjøpe og at butikkene kontinuerlig ble utvidet med nye varer. Forskerne identifiserte tretten ulike former for manipulerende design innenfor kategoriene visuell design, uklar merking, tidsbaserte elementer og spillmekanismer. Samlet vurderte forskerne at disse mekanismene bidrar til å oppmuntre spillere til å investere både tid og penger i spillene, noe som kan være særlig utfordrende for barn og unge som forbrukere.

Problemstillingen i denne utredningen er derfor ikke bare om enkelte dataspill inneholder pengespill i juridisk forstand. Den gjelder også om barn og unge eksponeres for mekanismer som ligner pengespill, og som kan bidra til økt pengebruk, økt risiko for skadelige pengespillproblemer, sosialt press eller normalisering av pengespill-lignende atferd.

For å vurdere om og hvordan slike mekanismer bør reguleres, er det nødvendig å se på hvilke konsekvenser de kan ha for barn og unge.

2.2 Konsekvenser for barn og unge

Økonomiske konsekvenser og forståelse av penger

Pengespill-lignende elementer i dataspill kan ha flere typer negative konsekvenser for spillere, og særlig for barn. Konsekvensene kan være økonomiske, sosiale, psykologiske og atferdsmessige.

Blant ungdom som oppga at de hadde kjøpt lootbokser i Ungdomsundersøkelsen i 2025, var den gjennomsnittlige pengebruken 418 kroner i løpet av den siste

måneden. Gjennomsnittlig forbruk var 449 kroner blant jenter og 399 kroner blant gutter.

Selv om de fleste kjøp av lootbokser sannsynligvis består av mindre enkelttransaksjoner, viser undersøkelsen at den samlede pengebruken kan bli betydelig. Et gjennomsnittlig månedlig forbruk på 418 kroner tilsvarer om lag 5 000 kroner over ett år dersom forbruket opprettholdes på samme nivå. Dette viser at lootbokser ikke bare representerer sporadiske kjøp i dataspill, men for enkelte også en form for regelmessig pengebruk.

Lotteritilsynet, Forbrukertilsynet og andre aktører har over flere år mottatt spørsmål fra foreldre som oppdager høy pengebruk i spill først *etter* at kjøpene er gjennomførte. Problemet blir forsterket når kjøp skjer gjennom virtuelle valutaer eller pakkeløsninger som gjør kostnadene mindre synlige.

Lootbokser

I lootbokser kan spillerne få økonomiske tap eller redusert oversikt over pengebruk på grunn av mekanismene i spillet. Dette gjelder særlig der kjøp skjer gjennom virtuell valuta, små enkelttransaksjoner eller gjentatte kjøp over tid. Forskning viser at spillerne kan være påvirket av såkalt «money illusjon», der verdien av kjøpet oppfattes annerledes når det skjer gjennom en virtuell valuta enn når prisen oppgis i reelle penger.

I tillegg viser en ny forskningsrapport fra Cambridge at virtuell valuta øker villigheten til å betale for lootbokser sammenlignet med om man måtte kjøpe de direkte. Forskerne konkluderer med at bruk av virtuell valuta i spill kan føre til at spillere overvurderer verdien av å kjøpe og bruker mer penger enn de ellers ville gjort.

Barn og unge har generelt mindre erfaringer med økonomiske vurderinger enn voksne. Utviklingen av økonomisk forståelse skjer gradvis gjennom oppveksten, og mange barn har begrensede forutsetninger for å forstå sammenhengen mellom digitale kjøp, betalingsløsninger og reelle økonomiske konsekvenser.

I dataspill skjer kjøp ofte gjennom virtuelle valutaer og digitale markedsplasser som skiller seg fra tradisjonelle kjøpsituasjoner. I stedet for å betale med norske kroner blir kjøp gjerne gjennomførte ved hjelp av valuta som V-Bucks, Robux, FIFA Points eller andre spillinterne betalingsmiddel. Dette kan gjøre det vanskeligere å holde oversikt over hvor mye penger som faktisk blir brukt.

Det er også vanskeligere for barn å oppfatte at digitale kjøpsmekanismer er integrerte i aktiviteter som barn oppfatter som lek, underholdning og sosial aktivitet. I mange spill kan man tjene opp virtuell valuta uten å betale for det. Dette kan medvirke til at skillet mellom økonomisk verdi og underholdning viskes ut. Risikoen er derfor at barn og unge utvikler forbruksvaner uten å forstå den økonomiske verdien av valgene de tar eller konsekvensene disse kan få for de selv eller familien.

En særlig utfordring er at barn og unge i mange tilfeller får tilgang til kjøp i spill gjennom foreldrenes betalingsløsninger. Dette kan skje fordi betalingskort er registrert på spillkonsollen, mobilen, nettbrettet eller spillkontoen, eller fordi foreldre har godkjent ett kjøp uten å være klar over hvor enkelt det er å gjennomføre nye kjøp i etterkant.

Når betalingsinformasjon først er lagret, kan veien fra ønske til kjøp være svært kort. Kjøpet kan skje med få tastetrykk og uten ny autentisering eller kontroll fra en voksen. Dette betyr at barn kan bruke store summer på relativt kort tid uten at de nødvendigvis forstår at det er reelle penger som blir brukte.

I studien til Borch og Steinnes beskrives lootbokser nettopp som forundringspakker med ukjent innhold, og forskerne viser til at slike mekanismer har vakt bekymring fordi de ligner pengespill og tilbys i spill som brukes av barn og unge.

Barn og unge kan dessuten venne seg til å betale for tilfeldige utfall, bruke virtuell valuta, jage sjeldne gevinster og forsøke igjen etter tap. Mekanismene kan bidra til en normalisering av pengespill-lignende atferd. Selv om aktiviteten skjer i et dataspill, kan spilleren lære mønstre som ligner pengespill: innsats, spenning, usikkerhet, tap, gevinst og ny innsats.

Simulerte spill

Forskningen peker på flere forhold som kan gjøre slike aktiviteter særlig relevante i et forbruker- og spilleproblemperspektiv. Gjennom deltakelse i simulerte pengespill blir barn og unge kjent med spillmekanismer, regler, belønningssystemer og handlingsmønstre som ligner dem som brukes i pengespill om penger. Dette kan bidra til at overgangen til reelle pengespill blir enklere. Forskningen peker også på at erfaringer fra simulerte pengespill kan bidra til økt risikotaking når spilleren på et senere tidspunkt deltar i pengespill om penger.

Ofte inngår også simulerte spill som en naturlig del av sosiale spillmiljøer og digitale nettverk. Aktivitetene kan dermed bidra til å normalisere pengespill og gjøre pengespill-lignende mekanismer mer sosialt aksepterte. Flere forskere har også argumentert for at slike spill kan fungere som en form for eksponering eller markedsføring for reelle pengespill ved å skape interesse for spilltypene og redusere terskelen for senere deltakelse.

Et annet forhold som trekkes frem i forskningen, er at simulerte pengespill kan gi spilleren et urealistisk bilde av gevinst og risiko. Gevinster kan fremstå som hyppigere, større og lettere oppnåelige enn i reelle pengespill, samtidig som spilleren ikke opplever de samme økonomiske konsekvensene ved tap. Dette kan bidra til feilaktige forventninger til vannersannsynlighet og risiko dersom spilleren senere deltar i pengespill om penger. Enkelte spill gir dessuten spilleren store gevinster tidlig i spillforløpet, noe som i forskningen er trukket frem som en mulig risikofaktor for utvikling av problematisk pengespillatferd.

Skins og virtuelle gjenstander

Mekanismene kan også gi sosiale konsekvenser. Skins og andre virtuelle gjenstander trenger ikke ha økonomisk verdi, men sosial verdi i spillmiljøet. Det kan skape press om å kjøpe, samle eller vise frem digitale varer for å oppnå status, tilhørighet eller anerkjennelse.

Skinbetting og handel med virtuelle gjenstander kan utsette spillere for svindel, uregulerte markeder og ulovlige pengespilltilbud. Når skins kan brukes som innsats eller premie på tredjepartsnettsteder, blir koblingen mellom dataspill og pengespill tydeligere. Dette er særlig problematisk dersom barn og unge får tilgang til slike tjenester uten effektiv alderskontroll eller ansvarlighetsiltak.

Skadepotensialet her handler ikke bare om hvorvidt spilleren kan vinne penger, men også i hvordan mekanismene påvirker pengebruk, risikoforståelse, sosial tilhørighet, spilleatferd og eksponering for uregulerte markeder.

Det er verd å merke seg at for mange av disse utfordringene eller negative konsekvensene er skillet mellom barn og voksne relativt utvisket, og voksne vil kunne ha samme opplevelse eller risiko som barn i møte med alle mekanismene som blir rettet mot dem.

For barn og unge kan dette også føre til skyld, konflikter med foresatte og i enkelte tilfelle forsøk på å skjule pengebruken. Barn og unge er en særlig sårbar gruppe fordi de ofte har begrenset økonomisk forståelse og svakere forutsetninger for å vurdere konsekvensene av egne handlinger.

Sosial tilhørighet, status og påvirkning

Dataspill er ikke bare underholdning, men også viktige sosiale møteplasser for barn og unge. Gjennom spill opprettholder de vennskap, bygger identitet og deltar i digitale fellesskap. I denne konteksten kan virtuelle gjenstander som skins, karakterer, kosmetiske effekter og andre digitale verdier få stor sosial betydning.

Forskning fra SIFO («Pay to play» og «Unge forhold til kjøp av overraskingspakker i dataspill» av, av Anita Borch og Kamilla Knutsen Steinnes) viser at kjøp av lootbokser og virtuelle gjenstander ikke bare handler om ønske om gevinst eller fremgang i spillet. Kjøpene er ofte knyttet til behov for sosial tilhørighet, identitetsbygging og status blant jevnaldrende. Virtuelle gjenstander kan fungere som synlige markører for erfaring, kompetanse, sjeldenhet eller deltagelse i et spillmiljø, og kan gi status eller anerkjennelse blant andre spillere. Ungdom kan kjøpe lootbokser for å framstå som likeverdige deltakere i vennegjengen eller for å oppnå en bestemt posisjon i spillmiljøet.

I mange dataspill er skins, kosmetiske gjenstander, karakterer eller andre digitale verdier synlige for andre spillere. Disse gjenstandene kan fungere som symbol på erfaring, kompetanse, økonomisk ressursbruk eller sosial status. Selv om de ikke nødvendigvis har økonomisk verdi utenfor spillet, kan de ha stor sosial verdi for barnet eller ungdommen som eier de.

SIFO-studien viser også at unge kan oppleve press om å holde tritt med venners kjøp av skins eller lootbokser. For enkelte kan manglende tilgang til slike gjenstander bidra til opplevelser av utenforskap. Kjøp av digitale gjenstander blir derfor ikke bare et spørsmål om forbruk, men også en del av barn og unges sosiale relasjoner og identitetsprosesser.

SIFO-studien og annen forskning viser at økonomiske belønningsmekanismer ofte virker sammen med sosiale motivasjoner. Kjøp av lootbokser eller virtuelle gjenstander kan derfor ikke bare forstås som et individuelt forbrukervalg, men må også ses i lys av barns behov for tilhørighet, anerkjennelse og deltakelse i sosiale fellesskap. Når økonomiske og sosiale belønninger virker samtidig, kan motivasjonen for å bruke penger i spill bli sterkere.

Barn og unge møter i dag spillrelatert innhold gjennom YouTube, Twitch, TikTok, Discord og andre digitale plattformer. Påvirkningen skjer derfor ikke bare gjennom spillene selv, men også gjennom et omfattende digitalt medielandskap der influensere, streamere og innholdsskapere formidler spillrelatert innhold til et stort publikum. Barn og medier 2026 viser at 9 – 18 åringer har klare innholdskategorier de følger:

- Gaming/gamere: 47 prosent
- Humor: 45 prosent
- Musikk: 43 prosent
- Sport: 39 prosent
- Mat: 38 prosent

Rapporten viser at gaminginnhold er den kategorien flest følger og ser på. Blant 9-12-åringer følger eller ser halvparten innhold om gaming, og dette er den kategorien som klart flest ser på i aldersgruppen. 80 prosent oppgir å bruke Roblox og 77 prosent oppgir at de bruker YouTube blant 9 – 12 åringer. Dette er dermed de to tjenestene som er de mest sentrale arenaene for påvirkning av de yngste barna i undersøkelsen.

Influensere, streamere og andre innholdsskapere spiller en sentral rolle i mange unges spillmiljø. Når de viser fram sjeldne skins, åpner lootbokser (unboxing) eller presenterer verdifulle gevinster til et stort publikum, kan dette bidra til å normalisere pengebruk og pengespill-lignende aktiviteter. Samtidig kan det skape forventninger om hvilke gjenstander som er attraktive, og hvor sannsynlig det er å oppnå ettertraktede gevinster. I tillegg kan det også være med på å skape en forventning om sannsynlighet for å få verdifulle gjenstander gjennom lootboksene (Omtalt i

rapporten Loot boxes: How the gaming industry manipulates and exploits consumers | BEUC).

I tillegg er åpningen av lootbokser gjerne kombinert med lyd, lys, animasjoner og gradvis avsløring av gevinster. Flere av disse mekanismene ligner de som blir brukt i typiske pengespill i form av kasinospill.

For barn og unge kan dette bidra til å gjøre kjøp av lootbokser, skins og andre digitale gjenstander til en naturlig del av spillkulturen. Påvirkningen handler dermed ikke bare om direkte markedsføring, men også om sosiale normer, gruppepress og ønsket om å delta på like vilkår i spillfellesskapet.

Påvirkningen blir ytterligere forsterket gjennom algoritmer på digitale plattformer, som ofte anbefaler lignende innhold. Barn som ser et videoklipp med lootboksåpning, kan derfor raskt bli eksponerte for et stort volum av tilsvarende innhold. Denne typen eksponering kan bidra til å skape forventninger, kjøpepress og et inntrykk av at kjøp av lootbokser og digitale verdier er en naturlig del av deltagelsen i spillkulturen.

Barns sårbarhet etter markedsføringsloven

Markedsføringsloven bygger på et grunnleggende prinsipp om at barn er en særlig sårbar forbrukergruppe, se forbrukertilsynets redegjørelse. Etter loven skal det tas særlig hensyn til barns påvirkning, manglende erfaring og naturlig godtroende holdning.

Forbrukertilsynet har pekt på at betalbare lootbokser reiser problemstillinger knyttet til markedsføringslovens regler om urimelig handelspraksis, særlig når slike mekanismer rettes mot eller er tilgjengelige for barn og unge. Dette må ses i sammenheng med at markedsføringsloven gir barn et særskilt vern som følge av deres alder, erfaring og sårbarhet som forbrukere.

Barn og unge har generelt svakere forutsetninger enn voksne for å forstå kommersielle motiv, gjennomskue manipulerende design eller motstå sosial påvirkning. Dette er bakgrunnen for at markedsføringsloven gir barn et sterkere vern enn voksne.

De økonomiske, sosiale og forbrukerrettslige utfordringene som er omtalt ovenfor må også ses i sammenheng med forskning som undersøker forholdet mellom pengespill-lignende mekanismer og utviklingen av spilleproblemer.

2.3 Sammenheng mellom pengespill-lignende mekanismer i dataspill og utvikling av spilleproblemer

Dokumenterte sammenhenger

Ungdomsundersøkelse om penge- og dataspillproblemer i Norge 2025 viser også en tydelig sammenheng mellom problematisk atferd knyttet til kjøp og bruk av lootbokser, og symptomer på skadelige pengespillproblemer.

Blant ungdom uten symptomer på lootboksproblemer rapporterte 5,2 prosent ett eller to symptomer på pengespillproblemer.

Tilsvarende andel var 22,9 prosent blant ungdom som hadde løyet om lootboksbruk, 24,1 prosent blant ungdom som rapporterte overforbruk knyttet til lootbokser, og 57,9 prosent blant ungdom som rapporterte både løgn og overforbruk. Funnene viser en tydelig sammenheng mellom graden av lootboksproblemer og forekomsten av symptomer på pengespillproblemer.

Tilsvarende hadde ungdom som hadde kjøpt skins høyere forekomst av dataspillproblemer, hyppigere deltakelse i pengespill og høyere forekomst av pengespillproblemer enn ungdom som ikke hadde kjøpt skins. De som hadde deltatt i skinbetting, hadde oftere både dataspillproblemer og pengespillproblemer enn de som ikke hadde deltatt i skinbetting.

Resultatene fra ungdomsundersøkelsen samsvarer med internasjonal forskning som over tid har dokumentert sammenhenger mellom kjøp av lootbokser og pengespillproblemer.

I tillegg bør det nevnes at funnene i undersøkelsen fra Norge bekrefter internasjonal forskning som har dokumentert en tydelig sammenheng mellom kjøp og bruk av lootbokser og pengespillproblemer blant både ungdom og voksne.

Zendel & Cairns ([2018,2019](#)) fant i store spørreundersøkelser at pengebruk på lootbokser var positivt assosiert med graden av pengespillproblemer. Senere forskning har vist at sammenhengen består på tvers av ulike typer lootbokser (Zendle mfl., [2020](#)). Studier blant ungdom i Australia og Italia har på tilsvarende måte funnet at lootbokskjøp er assosiert med økt risiko for skadelige pengespillproblemer og problematisk dataspillbruk (Hing mfl., [2022](#), Primi mfl [2022](#)). Samlet peker forskningen i retning av at pengespill-lignende mekanismer i dataspill og pengespillproblemer ofte forekommer sammen, også blant barn og unge.

Ungdomsundersøkelse om penge- og dataspillproblemer i Norge 2025 viser også at jo mer involvert ungdom er i dataspill, desto større er sannsynligheten for at de deltar i pengespill. For jenter økte sannsynligheten for pengespillproblemer i takt med

graden av dataspillproblemer, mens det for gutter særlig var dataspillavhengige som var overrepresentert blant dem med pengespillproblemer.

Sammenlignet med en tilsvarende undersøkelse som ble gjort for 15 år siden viser funnene en fordobling av unge som er problemdataspillere eller avhengige. Langt flere gutter har problemer enn jenter.

Mekanismer som kan forklare sammenhengen og forskernes tolkninger

Forskerne bak Ungdomsundersøkelse om penge- og dataspillproblemer i Norge 2025 peker på at dataspill for mange ungdommer kan fungere som en inngangsarena til pengespill-lignende aktiviteter. De fremhever at lootbokser, skins, skinbetting og simulerte pengespill kan bidra til en form for sosialisering inn i pengespill, der ungdom får erfaring med innsats-, belønnings- og risikomekanismer lenge før de når lovlig alder for pengespill.

Forskerne peker videre på at de sterke sammenhengene mellom gråsoneaktiviteter og både dataspillproblemer og pengespillproblemer gir grunn til bekymring. Særlig skinbetting fremstår som tett knyttet til både pengespillaktivitet og pengespillproblemer.

Borch og Steinnes peker på at kjøp av lootbokser ikke bare drives av spenning og forventning om gevinst, men også av behov for sosial tilhørighet, status og anerkjennelse blant jevnaldrende.

Funnene tilsier at pengespill-lignende mekanismer i dataspill ikke bare bør vurderes ut fra om de oppfyller den juridiske definisjonen av pengespill, men også ut fra hvordan de kan påvirke barns og unges holdninger, atferd og forståelse av risiko, pengebruk og gevinst.

Selv om forskerne peker på flere mulige forklaringer, kan forskningen ikke fullt ut fastslå årsakene bak sammenhengene. Det finnes likevel flere mulige forklaringer på mekanismer som kan bidra til å forklare funnene.

Mange lootbokser og lignende mekanismer i dataspill har de samme grunnleggende elementene som tradisjonelle pengespill: innsats, usikkerhet og tilfeldig utfall. Spilleren betaler for en mulighet til å oppnå en ettertraktet gevinst uten å vite hva utfallet blir på forhånd. Denne kombinasjonen av betaling, risiko og forventning er også sentral i mange former for pengespill.

Forskning har også vist at tidlige gevinstopplevelser kan være en risikofaktor for senere pengespillproblemer, fordi slike opplevelser kan bidra til positive forventninger til gevinst og økt interesse for pengespill-lignende aktiviteter.

Slike mekanismer introduseres ofte gjennom spenningsskapende animasjoner, lydeffekter og gradvis avsløring av gevinster. Borch og Steinnes beskriver blant

annet hvordan åpningen av kortpakker i EA Sports FC er utformet slik at spenningen bygges opp trinnvis før spilleren får vite hva pakken inneholder. Dette kan bidra til å forsterke opplevelsen av forventning og belønning.

I tillegg kan gjentatt eksponering for slike mekanismer bidra til at barn og unge blir fortrolige med pengespill-lignende logikk i en kontekst de oppfatter som lek og underholdning. Gjennom lootbokser, virtuell valuta og simulerte pengespill får barn og unge erfaring med innsats, risiko, gevinster og tap før de er gamle nok til å delta i lovlige pengespill. Dette kan bidra til å normalisere slike mekanismer og redusere terskelen for senere pengespilldeltakelse, slik Ungdomsundersøkelse om penge- og dataspillproblemer i Norge 2025 viser.

Når økonomiske belønningsmekanismer kombineres med sosial status, tilhørighet og anerkjennelse i spillmiljøet, kan motivasjonen for å delta og bruke penger bli sterkere enn dersom bare én av faktorene hadde vært til stede.

Ungdomsundersøkelsen viser også at faktorer som lav foreldremonitorering, mobbing, redusert livstilfredshet og svak familieøkonomi er assosiert med problematisk bruk av lootbokser, skins og skinbetting. Dette kan tyde på at pengespill-lignende mekanismer virker sammen med andre kjente risikofaktorer i ungdoms liv.

Hva forskningen ikke kan fastslå om pengespill-lignende mekanismer og pengespillproblemer

Selv om forskningen dokumenterer sterke og konsistente sammenhenger mellom pengespill-lignende mekanismer i dataspill og spilleproblemer, kan den ikke fastslå at lootbokser, skins, skinbetting eller simulerte pengespill direkte forårsaker skadelige pengespillproblemer.

De fleste studiene på feltet er observasjonsstudier eller tverrsnittsstudier der forskere samler inn data på ett gitt tidspunkt eller tidsrom, og undersøker hvordan ulike forhold henger sammen på dette tidspunktet eller i ett gitt tidsrom. Slike studier kan identifisere statistiske sammenhenger, men de kan ikke alene avgjøre årsak. Det er derfor mulig at personer som allerede har en høyere tilbøyelighet til risikosøking, impulsivitet eller pengespillproblemer, også er mer tilbøyelige til å kjøpe lootbokser eller delta i skinbetting.

Det er også mulig at andre underliggende faktorer bidrar både til deltakelse i gråsoneaktiviteter og til utvikling av pengespillproblemer. Ungdomsundersøkelse om penge- og dataspillproblemer i Norge 2025 viser for eksempel at mobbing, redusert livstilfredshet, dårligere helse, alkoholbruk og lav foreldremonitorering er assosiert med både pengespillproblemer og deltakelse i pengespill-lignende aktiviteter.

Manglende dokumentasjon på en direkte årsakssammenheng innebærer imidlertid ikke at risikoen er fraværende. Tvert imot viser både nasjonal og internasjonal forskning et konsistent mønster der bruk av lootbokser, skins, skinbetting og simulerte pengespill henger sammen med økt risiko for problematisk spilleatferd.

Når slike aktiviteter med så stort problemomfang knyttet til seg og som samtidig er så utbredt blant barn og unge (men også voksne), gir dette et faglig grunnlag for å gjøre forebyggende tiltak i form av regulering.

2.4 Betydning for spillkultur og spillopplevelse

Pengespill-lignende mekanismer må ikke bare vurderes ut fra mulig skadepotensial. Dataspill er en sentral kultur-, fritids- og medieaktivitet for barn, unge og voksne. En eventuell regulering kan få betydning både for spillopplevelsen og for hvordan enkelte spill utvikles og finansieres.

Tilfeldige belønningssystemer som lootbokser og gacha-mekanismer finnes i en betydelig del av spillmarkedet, men er langt fra en universell del av dataspill. Norsk Filminstituttets redegjørelse viser til forskning som anslår at slike mekanismer finnes i om lag 40 til 60 prosent av populære spill, og at mellom halvparten og to tredeler av spillere møter dem i spill de bruker. Samtidig er det en mindre andel av spillerne som faktisk foretar kjøp, og en relativt liten gruppe står for en stor del av inntektene. Dette tyder på at slike mekanismer er viktige i deler av markedet, men ikke avgjørende for dataspillkulturen som helhet.

Mange populære spill inneholder ikke lootbokser eller tilsvarende mekanismer, og store deler av spillmarkedet vil i begrenset grad bli berørt av regulering, skriver NFI i sin redegjørelse.

Flere av spillene som er de mest populære spillene blant norske barn og unge, er de samme spillene som inngår i BEUC-klagen som er omtalt tidligere i utredningen.

Når de samme spillene både er blant de mest brukte spillene blant barn og unge og samtidig er omfattet av kritikk knyttet til digitale kjøpsmekanismer, illustrerer dette hvordan spørsmål om lootbokser, virtuelle valutaer og andre pengespill-lignende mekanismer i praksis berører spill og spillmiljøer som allerede har stor utbredelse blant mindreårige. Funnene fra Ungdomsundersøkelse om penge- og dataspillproblemer i Norge 2025 og Barn og medier 2026 viser dermed at problemstillingen ikke er begrenset til et lite antall nisjespill, men knytter seg til sentrale deler av barn og unges digitale spillhverdag.

Det må samtidig tas i betraktning at mange moderne dataspill benytter slike inntektsmodeller for å kunne tilby spill gratis eller til en lav inngangskostnad. For mange barn og unge betyr dette at de kan delta i spillfellesskap og sosiale spillmiljøer uten først å måtte betale for spillet. Særlig i populære spill som Fortnite,

Roblox og flere mobilspill har gratis tilgang bidratt til at spillene når bredt ut på tvers av sosiale og økonomiske skillelinjer. Regulering av pengespill-lignende mekanismer kan derfor også få betydning for hvordan enkelte spill finansieres og distribueres, og dermed påvirke tilgjengeligheten til enkelte spilltilbud. Slike hensyn må veies opp mot målet om å beskytte barn og unge mot mekanismer som forskning knytter til økt risiko for problematisk spilleatferd.

Betydningen av lootbokser og lignende mekanismer varierer også mellom aldersgrupper. NFIs redegjørelse viser til forskning som indikerer at ungdom i alderen 16–18 år ofte opplever lootbokser som spennende og sosialt attraktive, mens denne interessen synes å avta med alderen. Et viktig motiv for kjøp av lootbokser ser ut til å være sosial tilhørighet og deltakelse i sosiale spillfellesskap. Eldre spillere er generelt mer kritiske til lootbokser, særlig når slike mekanismer gir konkurransefordeler eller oppfattes som "pay-to-win". Der lootboksene kun gir kosmetiske gjenstander og ikke påvirker spillbalansen, er aksepten ofte større.

En eventuell regulering av pengespill-lignende mekanismer vil derfor kunne påvirke spillkulturen ulikt, noe NFI viser til i sin redegjørelse. For store deler av spillmarkedet vil konsekvensene sannsynligvis være begrensede. For spill som er sterkt avhengige av lootbokser, virtuelle valutaer eller markeds plasser for digitale gjenstander, kan konsekvensene bli mer omfattende. Internasjonale erfaringer viser samtidig at spillutviklere ofte velger å tilpasse spillene til nasjonale regelverk ved å fjerne eller endre enkelte funksjoner, fremfor å trekke hele spillet fra markedet. Belgia trekkes ofte fram som et eksempel. Etter at belgiske myndigheter vurderte flere betalte lootbokser som ulovlig pengespill, valgte flere spillselskaper å fjerne eller begrense lootboksfunksjoner i belgiske versjoner av spillene, samtidig som resten av spillene forble tilgjengelige.

Dette illustrerer en mulig konsekvens av regulering: fremveksten av fragmenterte spillversjoner. Spillere i ulike land kan få tilgang til ulike funksjoner og ulike spillopplevelser avhengig av nasjonal regulering. Enkelte spillere kan oppleve dette som en begrensning dersom funksjoner de er vant til å bruke blir fjernet eller endret. NFI peker i sin redegjørelse på at dette allerede observeres internasjonalt, og at tilsvarende utvikling kan oppstå dersom Norge innfører regulering av lootbokser eller andre pengespill-lignende mekanismer.

Regulering kan også medføre at enkelte funksjoner eller tjenester blir utilgjengelige for norske spillere. Medietilsynet peker på denne risikoen i sin redegjørelse. Erfaringer fra andre land tyder imidlertid på at spillutviklere oftere tilpasser enkeltmekanismer enn trekker spill helt fra markedet. Samtidig kan enkelte aktører velge å begrense tilgangen til bestemte funksjoner dersom kostnadene ved tilpasning vurderes som for høye, særlig i spill der inntektsmodellen i stor grad er basert på lootbokser eller tilsvarende mekanismer.

Regulering kan samtidig ha positive effekter. Flere studier viser at mange spillere er kritiske til omfattende kommersialisering, særlig når tilfeldighetsbaserte kjøp påvirker konkurranseforholdene i spill. Regulering kan redusere kjøpepress, styrke forbrukervernet og bidra til et tydeligere skille mellom ordinær spillaktivitet og pengespill-lignende mekanismer.

Konsekvensen vil i hovedsak være størst i spill der lootbokser, virtuelle gjenstander og andre pengespill-lignende mekanismer utgjør sentrale deler av spilldesignen eller inntektsmodellen. Problemstillingen handler derfor ikke om regulering av dataspill som kulturuttrykk generelt, men om hvorvidt bestemte kommersielle og pengespill-lignende mekanismer bør reguleres når de kan ha negative konsekvenser for spillere, særlig barn og unge.

På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget som er vist til og gjennomgått ovenfor kan problemstillingen og behovet for regulering oppsummeres slik.

2.5 Oppsummering av problemet og reguleringsbehovet

Kunnskapsgrunnlaget viser at kommersielle og pengespill-lignende mekanismer er utbredt i spill og digitale miljøer som brukes av barn og unge. Mekanismene kombinerer i ulik grad pengebruk, virtuelle verdier, tilfeldig belønning, sosial påvirkning og design som stimulerer til videre deltakelse eller nye kjøp.

Barn og unge er særlig utsatt fordi de har mindre økonomisk erfaring og svakere forutsetninger for å forstå kommersiell påvirkning, komplekse betalingssystemer og langsiktige konsekvenser av gjentatte kjøp. Når kjøpsmekanismene inngår i aktiviteter som oppleves som lek, underholdning eller sosialt samvær, kan det kommersielle formålet være vanskeligere å identifisere.

Nasjonal og internasjonal forskning dokumenterer konsistente sammenhenger mellom kjøp og bruk av lootbokser og dataspill- og pengespillproblemer. Forskningen viser også sammenhenger mellom skins, skinbetting, simulerte pengespill og ulike former for problematisk spilleatferd. Studiene gir imidlertid ikke grunnlag for å fastslå en entydig årsak.

Skadepotensialet gjelder ikke bare muligheten for å vinne eller tape penger. Det gjelder også uoversiktlig pengebruk, gjentatte kjøp, sosialt kjøpepress, påvirkning av risikoforståelsen og eksponering for uregulerte markeder. Skinbetting kan i tillegg knytte virtuelle gjenstander til pengespilltilbud uten tilstrekkelig alderskontroll og ansvarlighetstiltak.

3. Gjeldende rett etter pengespillregelverket

3.1 Pengespillovens anvendelse på pengespill-lignende elementer i dataspill

Det følger av pengespilloven § 2 at loven gjelder «pengespill der deltakere mot en innsats kan vinne en premie av økonomisk verdi, og resultatet er helt eller delvis tilfeldig». For at et spill eller en aktivitet skal omfattes av loven, må vilkårene om innsats, premie av økonomisk verdi og helt eller delvis tilfeldig resultat være oppfylt. Dersom ett av vilkårene ikke er oppfylt, faller spillet eller aktiviteten utenfor lovens virkeområde. Pengespilloven gjelder blant annet for handlinger i Norge og for handlinger fra utlandet som er rettet mot det norske markedet, jf. § 3.

I takt med utviklingen i spillmarkedet har det vokst frem mekanismer i eller i tilknytning til dataspill som har likhetstrekk med pengespill. Dette gjelder blant annet lootbokser, skingambling og simulerte pengespill, der virtuell valuta, virtuelle gjenstander og andre digitale verdier kan brukes som innsats eller utgjøre premier.

Om den enkelte mekanismen omfattes av pengespilloven, beror på en konkret vurdering av om vilkårene i pengespilldefinisjonen er oppfylt. Det er ikke tilstrekkelig at en mekanisme i design eller funksjon ligner på pengespill, eller at en premie har subjektiv verdi for spilleren. Mekanismen omfattes bare dersom den innebærer en innsats, gir mulighet til å vinne en premie av reell økonomisk verdi og har et helt eller delvis tilfeldig utfall.

Ved vurderingen av om en pengespill-lignende mekanisme i et dataspill omfattes av pengespilloven, må det blant annet vurderes om deltakeren yter en «innsats». Innsatsbegrepet omfatter penger og andre formuesgoder med økonomisk verdi. Virtuell valuta og andre digitale verdier kan derfor utgjøre innsats dersom de kan erverves direkte eller indirekte mot betaling og kan brukes for å delta i en mekanisme med mulighet for å vinne en premie. Virtuell valuta og andre digitale verdier som spillere kan opparbeide seg gjennom spillprogresjon, tidsbruk og utlevering av personopplysninger, regnes i utgangspunktet ikke som innsats.

Dette følger av forarbeidene til pengespilloven, Prop. 220 L (2020-2021) punkt 5.6.2 der departementet uttaler 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 presiserer samtidig at «innsatsvilkåret vil være oppfylt dersom spillet gir mulighet for å kjøpe lootbokser eller andre pengespill-lignende elementer i dataspillet, selv om de også kan opptjenes gjennom spillet.» Det avgjørende er dermed ikke om den virtuelle valutaen eller det aktuelle spill-elementet også kan opptjenes gjennom spillet, men om spilleren har mulighet til å kjøpe tilgang til mekanismen.

Et annet vilkår for at en pengespill-lignende mekanisme i et dataspill skal omfattes av pengespilloven, er at deltakeren kan vinne en «premie av økonomisk verdi». Virtuelle gjenstander, kosmetiske elementer, digitalt innhold og andre digitale premier vil normalt oppfylle vilkåret dersom de kan selges, overføres eller veksles inn i penger eller andre økonomiske verdier utenfor spillet. Premier som bare kan brukes i spillet, og som ikke kan omsettes eller på annen måte realiseres økonomisk utenfor spillet, vil derimot normalt falle utenfor. Det gjelder selv om premien har bruksverdi i spillet eller betydning for spillerens progresjon, status eller spillopplevelse.

Ved vurderingen av om en pengespill-lignende mekanisme i et dataspill omfattes av pengespilloven, må det også vurderes om «resultatet er helt eller delvis tilfeldig». Vilkåret er oppfylt når resultatet avgjøres ved trekning eller på annen måte påvirkes av forhold som spilleren ikke har kontroll over. Det er tilstrekkelig at tilfeldighet har betydning for resultatet, selv om spillerens kunnskaper, valg eller ferdigheter også spiller inn. Dersom resultatet utelukkende avgjøres av spillerens kunnskaper eller ferdigheter, er vilkåret ikke oppfylt.

På bakgrunn av disse vilkårene kan enkelte pengespill-lignende elementer i dataspill omfattes av pengespilloven. Lootbokser kan omfattes dersom spilleren yter en innsats for en helt eller delvis tilfeldig mulighet til å vinne en premie med økonomisk verdi. Skingambling kan omfattes når virtuelle gjenstander eller virtuell valuta med økonomisk verdi benyttes som innsats og premie, og utfallet er helt eller delvis tilfeldig.

Simulerte pengespill faller derimot som regel utenfor lovens virkeområde, fordi de normalt ikke innebærer innsats eller premier med økonomisk verdi. Dersom også disse vilkårene er oppfylt, kan imidlertid simulert pengespill omfattes av loven. Også andre gratisspill og mekanismer uten premier med økonomisk verdi i dataspill faller som hovedregel utenfor lovens virkeområde.

Vurderingen av hvilke kjente pengespill-lignende mekanismer i dataspill som etter gjeldende rett normalt omfattes av pengespilldefinisjonen, og hvilke som normalt faller utenfor, kan oppsummeres slik:

Tabell: Vurdering av spillmekanismer i dataspill etter pengespilloven § 2

Vurderingstema	Taler for at vilkårene er oppfylt	Taler for at vilkårene ikke er oppfylt
Innsats	Spilleren betaler penger eller bruker digitale verdier som er kjøpt eller ervervet mot betaling for å delta.	Spilleren deltar gratis eller bruker bare verdier som er opptjent i spillet uten betaling.
Premie av økonomisk verdi	Spilleren kan vinne digitale verdier som kan omsettes, selges eller veksles inn i penger eller andre økonomiske verdier utenfor spillet.	Spilleren kan bare vinne innhold eller fordeler som kan brukes i spillet og som ikke har økonomisk verdi utenfor spillet.
Helt eller delvis tilfeldig utfall	Utfallet er helt eller delvis tilfeldig.	Utfallet avgjøres bare av spillerens ferdigheter eller kunnskap.
Samlet vurdering	Alle tre vilkårene oppfylt taler for at spillmekanismen omfattes av pengespilloven.	Ett eller flere vilkår ikke oppfylt taler mot at spillmekanismen omfattes av pengespilloven.

Merknad: Vurderingen må alltid bygge på spillmekanismens konkrete utforming og funksjon.

Denne forståelsen av gjeldende rett bygger i stor grad på forarbeidene til pengespilloven, Prop. 220 L (2020–2021) punkt 5. Av forarbeidene fremgår det at pengespilloven skal regulere pengespill og ikke andre typer spill, og at det er etablert en høy terskel for når pengespill-lignende element i dataspill skal omfattes av loven. Dette blant annet fordi at departementet på det tidspunkt proposisjonen ble utarbeidet la til grunn at det ikke var dokumentert et stort og systematisk problem med dette ut fra pengespillfaglige hensyn. Departementet uttalte samtidig at enkelte pengespill-lignende elementer i dataspill kan falle inn under loven, men at grensen mellom pengespill og pengespill-lignende elementer i dataspill er uklar.

Når det gjelder hva som kan være en premie av økonomisk verdi for pengespill-lignende elementer i dataspill gir forarbeidene til pengespilloven, Prop. 220 L (2020-2021) punkt 5.6.4 side 37 følgende føringer på tolkningen av regelverket:

«Departementet har falt ned på at pengespillovens omfang på dette tidspunktet bør begrenses til tilfeller hvor en premie i et dataspill kan veksles inn i eller omsettes til vanlige penger eller annet som har økonomisk verdi utenfor dataspillverdenen. Dette vil fange opp tilfeller hvor dataspill brukes som en plattform for å etablere rene pengespill og andre tilfeller hvor elementer i dataspillene kan sammenlignes med mer tradisjonelle pengespill. I departementets vurdering av hvor grensen for et pengespill skal settes er det lagt vekt på at dette er et regulatorisk felt, som er lite harmonisert internasjonalt, men som nå diskuteres i internasjonale fora. Departementet legger derfor til grunn en forsiktighet i reguleringen på nåværende tidspunkt. Det vises også til at flere høringsinstanser tok til orde for å unngå en særnorsk regulering av pengespilllignende elementer i dataspill, og oppfordret myndighetene til heller å jobbe for internasjonalt samarbeid om regelverk.

Departementet mener det må være en forutsetning for at premievilkåret skal anses som oppfylt, at spillet eller spillplattformen legger til rette for eller unngår å forhindre at premien skal kunne videreselges eller byttes inn i noe av økonomisk verdi utenfor dataspillverdenen. Det er tilbyderer 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 videresalg utenfor spillverdenen, og etablerer forbud mot slike handlinger i spillets brukervilkår eller lignende, 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.

Etter dagens tolkningspraksis faller fysiske gjenstander av ubetydelig verdi utenfor pengespillovens premiebegrep, se punkt 5.2.4. Departementet legger derfor til grunn at virtuelle gjenstander av ubetydelig verdi heller ikke bør anses som en premie.»

Etter Lotteritilsynets vurdering er det slik at forarbeidene til pengespilloven innskrenker definisjonen av pengespill i pengespilloven § 2 når det gjelder vilkåret om «premie av økonomisk verdi». På side 37 står det at «Departementet har falt ned på at pengespillovens omfang på dette tidspunktet bør begrenses til tilfeller hvor en premie i et dataspill kan veksles inn i eller omsettes til vanlige penger eller annet som har økonomisk verdi utenfor dataspillverdenen». En naturlig tolkning av dagens regler er at en lootboks ikke omfattes av pengespilloven dersom premien bare har økonomisk verdi innad eller i tilknytning til dataspillet («dataspillverdenen»). Dette gjelder selv om spilleren betaler med vanlige penger eller spillvaluta kjøpt for penger,

og premien tildeles helt eller delvis tilfeldig. Det er ikke helt klart for Lotteritilsynet om “utenfor dataspillverdenen” viser til “omsettes” utenfor dataspillverdenen eller “økonomisk verdi” utenfor dataspillverdenen, eller begge deler.

Før pengespilloven trådte i kraft 1. januar 2023, fulgte det ikke uttrykkelig av lotteriloven at en gevinst måtte ha «økonomisk verdi» for at en aktivitet skulle omfattes av lovens lotteridefinisjon. Gjennom forvaltningspraksis ble definisjonen likevel avgrenset slik at gjenstander av helt ubetydelig verdi falt utenfor. I praksis innebar dette at gevinsten måtte ha en viss økonomisk verdi.

For pengespill-lignende mekanismer i dataspill som faktisk oppfyller definisjonen av pengespill, og som tilbys i Norge eller er rettet mot det norske markedet, gjelder pengespilloven. Det innebærer blant annet forbud mot å tilby og markedsføre slike mekanismer uten tillatelse, forbud mot å formidle betaling til og fra slike, og krav om 18-års aldersgrense. Det er også forbudt å rette markedsføring av slike mekanismer mot barn under 18 år.

I tillegg har Lotteritilsynet adgang til å bruke pengespillovens håndhevingsvirkemidler for å stanse den ulovlige virksomheten. Dette omfatter blant annet pålegg om retting og stans av ulovlig virksomhet jf. pengespilloven § 32, DNS-blokkering jf. pengespilloven § 32a, og vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr jf. pengespilloven §§ 33 og 36. Brudd på pengespillovens forbud mot å tilby og markedsføre pengespill uten tillatelse kan og medføre straff jf. pengespilloven § 37.

3.2 Lotteritilsynets håndheving av pengespillregelverket - pengespill med skins og andre virtuelle verdier fra dataspill

Lotteritilsynet pålegger ved vedtak alle norske internettilbydere å DNS-blokkere pengespillnettsteder som er rettet mot Norge. Dette inkluderer pengespillnettsteder med skins-gambling, med skins fra dataspill (typisk fra spillet Counterstrike), med innloggingsløsning rettet mot Norge ved Steam (norsk språk).

Lotteritilsynet har i 2025 og 2026 fattet tre vedtak om DNS-blokkering av totalt 238 pengespillnettsteder som retter seg mot det norske markedet. 30 av disse pengespillnettstedene tilbudte skins-betting og rettet seg mot det norske markedet ved Steam-innlogging.

Vurderingen Lotteritilsynet har gjort knyttet til pengespillnettsteder med innlogging via Steam er at slik skins-gambling er pengespill etter pengespilloven (kilde vedtak 19. februar 2026, referanse 25/00681-30):

“Steam er en digital distribusjonsplattform for dataspill. Koblingen med Steam kan blant annet bli brukt for innlogging eller til overføring av skins som kan bli brukt til innskudd eller uttak av premie. Spilltilbyderen er avhengig av steam-plattformen for å

kunne tilby skinsbetting, og plattformen er derfor et nødvendig mellomledd for spilltilbudet. Selv om et nettsted isolert sett ikke er rettet mot det norske markedet, er de rettet mot det norske markedet når tilgangen til pengespillet tilbys via den norskspråklige plattformen Steam.”

(...)

“Utviklingen har ført til at selve gjennomføringen av pengespill på nett i dag kan være fragmentert og involvere flere plattformer, som i enkelte tilfeller kan fremstå sømløst for forbrukeren. Eksempel på det er når forbrukeren oppsøker et nettsted for pengespill og skal opprette bruker eller logge inn, så kan forbrukeren automatisk bli omdirigert til en annen plattform for kundeautentisering og via et tredje nettsted for autorisasjon av betalingstransaksjon. For mange vil dette samsvare med bruken av internett ellers i samfunnet, der vi for eksempel kjøper en vare på et nettsted og blir rutet via vipps for autorisasjon av betalingstransaksjonen, før vi er tilbake igjen på det opprinnelige nettstedet. Ved vurderingen av om pengespill er rettet mot det norske markedet, ser Lotteritilsynet nettstedet i sammenheng med disse andre plattformene som inngår som en del av pengespilltilbudet, slik vi også har gjort i tidligere vedtak med pålegg om DNS-blokkering.”

I Lotteritilsynets vedtak om DNS-blokkering av 24. mars 2025 var nettstedet Bloxempire.com omfattet, begrunnet med at nettstedet som tilbyr pengespill med Robux som innsats «har innlogging via plattformen Roblox, som delvis har norsk språk og norsk kundestøtte».

Når nettstedet i hovedsak tilbyr pengespill, har Lotteritilsynet allerede adgang etter pengespillregelverket til å pålegge DNS-blokkering. Dette gjelder blant annet nettsteder der skins, Robux eller andre virtuelle verdier brukes som innsats, eller gis som premie, forutsatt at verdiene kan omsettes eller på annen måte realiseres økonomisk, og at de øvrige vilkårene for blokkering er oppfylt.

Lotteritilsynet har i 2026 skriftlig kontaktet både Steam og Roblox om pengespillregelverket i Norge. Vi har ikke mottatt tilbakemelding. Bakgrunnen for at vi kontaktet Steam og Roblox var først og fremst at de er knyttet til/delaktig i formidlingen av pengespill ved skins (Steam) og Robux (virtuell verdi på dataspillplattformen Roblox) til nettsteder som er DNS-blokkert av Lotteritilsynet. Budskapet er at de er selv ansvarlig for å følge pengespillregelverket i Norge når de er del av tilbudet av pengespill rettet mot Norge. Både Steam og Roblox har norsk språk på sine plattformer og Lotteritilsynet har derfor etter en helhetsvurdering konkludert i vedtak om DNS-blokkering til norske internettilbydere med at de pengespillnettstedene som er DNS-blokkert er rettet mot Norge og derfor omfattet av regelen i pengespilloven § 32 a. om DNS-blokkering.

I Lotteritilsynets brev til Roblox ble det påpekt at: "Pengespill har 18 års grense i Norge og det er ulovlig å tilby skinsbetting og Robuxbetting i Norge. Lotteritilsynet

ser derfor veldig alvorlig på at det tilbys pengespill via en spillplattform som Roblox, en av de aller største spillplattformene for barn og unge i Norge."

Dersom pengespill er en mindre del av innholdet på et nettsted, og det derfor ikke er grunnlag for å DNS-blokkere nettstedet etter en forholdsmessighetsvurdering etter pengespilloven § 32 a., så kan Lotteritilsynet i stedet gjøre vedtak til selskapet som er ansvarlig for spillnettstedet med pålegg om retting eller stans av det som er ulovlig pengespill etter pengespilloven § 32.

Dette innebærer at Lotteritilsynet i vedtak kan pålegge en spilltilbyder av dataspill å fjerne pengespillet/pengespillene på slike nettsteder. Lotteritilsynet kan gi pålegg til "den ansvarlige", som kan være et hvilket som helst foretak/person, det er ikke krav om at det er en (ren) pengespilltilbyder.

Videre har Lotteritilsynet kontaktet flere norske nettsteder med egne servere i spillet Minecraft, som veldig mange barn og unge i Norge spiller, med informasjonsbrev om det norske pengespillregelverket (på bakgrunn av tips om brudd på pengespillregelverket).

Lotteritilsynet har i 2026 også mottatt flere tips fra privatpersoner om pengespill knyttet til pengespill-lignende elementer i ulike andre dataspill, der norske nettsteder er involvert i tilbud, betalingsformidling og/eller markedsføring av pengespill eller pengespill og pengespill-lignende element. Foreløpig har vi informert de om regelverket, vi har ikke reagert med vedtak med pålegg om retting eller stans av virksomhet.

3.3 Reguleringen i andre land

I mandatet er Lotteritilsynet også bedt om å redegjøre for erfaringer med nasjonal regulering i andre land og eventuelle pågående regulatoriske prosesser i EU/EØS. Lotteritilsynet er også bedt om å kartlegge hvordan pengespill-lignende element i dataspill følges opp i andre nordiske land.

Lotteritilsynet har innhentet informasjon fra spillmyndighetene i de nordiske landene Sverige, Danmark og Finland. Vi har også innhentet informasjon fra landene Storbritannia, Belgia og Nederland som har erfaring med nasjonal regulering og håndheving på området. Konkret har vi spurt de om følgende:

- Hvordan er pengespill definert i deres regelverk?
- I hvilken grad omfatter definisjonen pengespill-lignende element i dataspill slik som lootbokser og skins? Når er disse å anse som pengespill etter deres regelverk, og når faller de utenfor definisjonen? Gi oss gjerne eksempler.
- Hvilke regler gjelder for disse spillmekanismene i dataspill? Er det forbudt eller er det fastsatt andre regler som begrenser tilbudet for å beskytte barn og unge? Er dette regulert i pengespilloven eller i andre lover? Hvilke?

- Hvordan håndhever dere regelverket? Hvordan fører dere tilsyn og overfor hvem, og hvordan får dere stoppet det som er ulovlig?
- Har dere eksempler på pengespill-lignende element i dataspill dere har vurdert som pengespill og som dere har stoppet? Hvilke?
- Finnes det annen regulering som begrenser tilbudet av pengespill-lignende element i dataspill i deres land? Hvilket regelverk og hvilken myndighet har ansvar for å følge dette opp?
- Pågår det regelverksarbeid i deres land for å innføre forbud eller annen regulering av pengespill-lignende element i dataspill? Hvilke?

Gjennomgangen av svarene vi har mottatt viser at landene ikke har et eget regelverk som regulerer pengespill-lignende element i dataspill særskilt. Reguleringen skjer i hovedsak innenfor rammene av det alminnelige pengespillregelverket og generelle forbrukervernregler. Det er likevel i første rekke pengespillregelverket som avgjør om og i hvilken grad slike mekanismer er tillatt eller forbudt. Det sentrale vurderingstemaet er gjennomgående om mekanismene etter nasjonal rett anses å oppfylle vilkårene for pengespill, særlig om det foreligger innsats, tilfeldighet og premie.

En viktig forskjell mellom landene er hvordan lootbokser, skins og virtuell valuta vurderes opp mot vilkåret om premie av økonomisk verdi, og dermed om mekanismene omfattes av pengespillregelverket. I Sverige, Danmark, Finland, Storbritannia og Nederland er det sentralt om premien kan omsettes eller på annen måte realiseres i penger eller noe annet av økonomisk verdi utenfor spillet. Belgia skiller seg ut ved å legge til grunn at også premier som bare kan brukes videre i samme spill eller på samme plattform, omfattes. Dette som følge av at det i Belgia ikke stilles krav om at premien må ha økonomisk verdi for at spillet skal regnes som et pengespill.

Gjennomgangen viser også forskjeller i håndheving. Sverige og Danmark har grepet inn mot henholdsvis skinbetting og Roblox-/robux-betting, mens Storbritannia har grepet inn mot ulovlige tilbud knyttet til lootbokser i dataspillet FIFA som tilbys av EA Sports FC. Belgia har i realiteten et forbud mot betalte lootbokser gjennom pengespillregelverket og har grepet inn mot slike mekanismer i dataspill, men opplyser at håndhevingspraksisen har vært begrenset. I Nederland opphørte håndhevingen i praksis etter at en domstol kom til at lootbokser i form av fotballkort i FIFA ikke var pengespill etter nederlandsk rett, fordi kortene ikke kunne omsettes mot penger. Finland har foreløpig ikke etablert en systematisk oppfølging av pengespill-lignende mekanismer i dataspill.

Samlet viser gjennomgangen at landene i stor grad anvender det eksisterende pengespillregelverket på lootbokser og andre pengespill-lignende mekanismer i dataspill som oppfyller pengespilldefinisjonen. Landene vurderer imidlertid ulikt hva som utgjør en premie av økonomisk verdi, hvilke mekanismer i dataspill som omfattes av pengespilldefinisjonen, og hvor effektivt regelverket kan håndheves

overfor slike. For mekanismer som faller utenfor pengespillregelverket, viser flere av landene til at særlig generelle forbrukervernregler kan være relevante.

Når det gjelder erfaringer med nasjonal regulering i andre land og pågående regulatoriske prosesser i EU/EØS på forbruker- og mediefeltet og dataspillfeltet viser vi til redegjørelsene under fra Forbrukertilsynet, Medietilsynet og Norsk Filminstitutt.

4. Forbrukerregelverket – Forbrukertilsynets redegjørelse om gjeldende regelverk og håndheving av regelverket

4.1 Markedsføringsloven

Generelt om markedsføringsloven

Markedsføringsloven regulerer handelspraksis overfor forbrukere. Loven gjennomfører Handelspraksisdirektivet (**UCPD**) i norsk rett, og inneholder i tillegg enkelte særnorske krav, særlig for beskyttelse av barn. Loven gjelder overfor næringsdrivendes praksis overfor forbrukere. I utgangspunktet gjelder loven alle næringsdrivende som retter seg mot norske forbrukere, men med enkelte begrensninger i adgangen til håndheving.

Lovens sentrale bestemmelse forbyr urimelig handelspraksis (§ 6). Praksiser som er villedende eller aggressive etter §§ 7-9 er alltid ansett urimelige. En forutsetning er at praksisen er egnet til å påvirke forbrukeres transaksjonsbeslutninger.^[1] Vurderingen skal basere seg på en tenkt gjennomsnittsforbruker. Dersom en praksis retter seg mot en gruppe særlig sårbare forbrukere, f.eks. ut fra alder, psykisk eller fysisk situasjon, skal praksisen vurderes ut fra denne gruppens perspektiv (§ 6 tredje ledd). Praksiser som barn kan se eller høre må vise særlig aktsomhet, jf. §§ 19-21 (barnebestemmelsene).

Å vurdere en praksis som urimelig, og dermed ulovlig, etter markedsføringsloven innebærer at man må gjøre en konkret vurdering av hvert tilfelle. Lootbokser i spill og applikasjoner har klare likhetstrekk med hverandre. Likevel kan det være forskjeller i hvor integrert de er i spillopplevelsen, hvor mye det påvirker utfallet i spillet, i hvor stor grad man oppfordres til å kjøpe de, og hvorvidt det er andre manipulerende designvalg som spiller inn. Det er derfor ikke gitt at et vedtak eller en avgjørelse etter markedsføringsloven automatisk kan anvendes på lignende tilfeller.

Forbrukertilsynet mener at typiske lootbokser kan rammes av dagens markedsføringslov etter en konkret vurdering. Dette er enn så lenge ikke forsøkt i praksis, og vi vet ikke hvordan europeiske domstoler og klageorganer vil stille seg til dette. Det er hovedsakelig § 6 om urimelig handelspraksis og barnebestemmelsene hvor vurderingskriteriene er godt egnet opp mot forbrukerskaden lootbokser utgjør. Under følger en redegjørelse for våre vurderinger opp mot de forskjellige bestemmelsene.

Urimelig handelspraksis - § 6

Bestemmelsens første og andre ledd lyder:

«Urimelig handelspraksis er forbudt.

En handelspraksis er urimelig dersom den strider mot god forretningsskikk overfor forbrukere og er egnet til vesentlig å endre forbrukernes økonomiske atferd slik at de treffer beslutninger de ellers ikke ville ha truffet».

Spørsmålet er hvorvidt en praksis strider mot god forretningsskikk, og om dette kan vesentlig endre forbrukeres transaksjonsbeslutninger. I praksis er dette en høyere terskel enn de øvrige bestemmelsene, samtidig som det skal være et sikkerhetsnett mot praksiser som ikke klart faller inn under andre bestemmelser.

Tredje ledd presiserer at vurderingsperspektivet kan være et annet dersom en gruppe er særlig sårbare mot en praksis.

«Dersom en handelspraksis er rettet til en bestemt forbrukergruppe, eller dersom bare en klart identifiserbar gruppe av forbrukere er særlig sårbare på grunn av psykisk eller fysisk svakhet, alder eller godtroenhet og den næringsdrivende burde ha forstått dette, vurderes praksisens urimelighet ut fra den aktuelle forbrukergruppens perspektiv. Beskyttelsen av sårbare grupper berører ikke vanlig og rettmessig praksis der det fremsettes overdrevne påstander som ikke er ment å tas bokstavelig».

Lootbokser spiller på blant annet avhengighetsmekanismer kjent fra pengespillverdenen. Måten de integreres på i spill er ofte kombinert med manipulerende designgrep som motiverer forbrukere til å kjøpe på en annen måte enn om de ikke ble utsatt for pressmekanismer. Det er derfor naturlig å vurdere praksisen opp mot en standard for god forretningsskikk. Selv om denne terskelen er noe høy er det etter Forbrukertilsynets vurdering den mest treffende hjemmelen å anvende på lootbokser.

Tredje ledd gir også en adgang til å vurdere praksiser ut fra perspektivet til en særlig sårbar gruppe. Dette kan for eksempel være alder. Det kan også gjelde andre sårbarheter, for eksempel spilleavhengighet og forbruksproblemer (for eksempel såkalte 'whales'^[2]). Spillutviklere bør forvente at disse sårbarhetene kan eksistere blant brukergruppen deres. Å bevisst lage spill hvor lootbokser er en sentral del av opplevelsen eller markedsføres hyppig kan derfor vurderes ut fra perspektivet til forbrukere som er særlig sårbare for den typen praksiser.

Forbrukertilsynet mener at på grunn av måten lootbokser ofte er integrert som en sentral del av spillopplevelsen, at de benytter seg av mekanismer som er egnet til å påvirke kjøpsbeslutninger, og at det ofte er manipulerende designgrep i kjøpsprosessen, at lootbokser i flere populære spill vil kunne regnes som i strid med god forretningsskikk. At de ofte berører forbrukere som på grunn av alder eller andre sårbarheter gjør at dette må vurderes strengere. Denne forståelsen er likevel ikke prøvd ut, og vi er ikke kjent med praksis fra andre land. Den må derfor regnes som usikker.

Barnebestemmelsene - §§ 19-21

Lovens bestemmelser om beskyttelse av barn er en utvidelse av kravene som allerede følger av lovens generelle bestemmelser. Det skal blant annet tas særlig hensyn til barns «påvirkelighet, manglende erfaring og naturlige godtroenhet». Brudd på § 6 skal vurderes strengere dersom den er rettet mot eller kan påvirke barn. Og det er forbudt overfor barn å bruke skremmende eller aggressive virkemidler, spille på sosial angst, dårlig selvbilde og lignende, eller oppfordre til lovbrudd eller farlig atferd.

Forbrukertilsynets vurdering er derfor at urimelighetene ved lootbokser må vurderes enda strengere overfor barn. Fordi lootbokser spiller på mekanismer som barn er særlig sårbare mot, mener Forbrukertilsynet at betalbare lootbokser alltid er urimelig å benytte i spill som kan spilles av barn. Fordi det ikke finnes effektive aldersbegrensninger og spill er svært populære blant barn og unge må man anta at det gjelder de fleste spill på markedet i dag. Denne forståelsen er heller ikke prøvd i praksis enda.

Villedende handelspraksis - §§ 7 og 8

Markedsføringsloven §§ 7 og 8 regulerer villedende handlinger og utelatelser. Disse bestemmelsene handler først og fremst om opplysninger. Både uttrykkelig gitt informasjon, og forståelsen forbrukeren sitter igjen med dersom det er underforstått.

Problemet med lootbokser er ikke nødvendigvis informasjonen som gis eller ikke gis. Informasjon er også i liten grad egnet til å bøte på forbrukerskaden lootbokser utgjør.

Det vil kunne være informasjon rundt salg av lootbokser – for eksempel sannsynligheten for å få gode premier, kostnaden i ekte penger, eller hvordan de fungerer i spillets sammenheng – som er villedende etter disse bestemmelsene, men dette utgjør ikke kjernen i det som er problematisk med lootbokser. Bestemmelsene er derfor etter Forbrukertilsynets vurdering mindre egnet til å håndtere det problematiske rundt lootbokser i sin helhet.

Aggressiv handelspraksis - § 9

Forbudet mot aggressiv handelspraksis innebærer blant annet at Forbrukertilsynet kan reagere på praksiser som ved utilbørlig påvirkning utøver press på en måte som vesentlig reduserer forbrukeres evne til å treffe en informert beslutning. Bestemmelsen gjelder også bruk av tvang og fysisk makt.

De avhengighetsdannede mekanismene som gjør lootbokser effektive benytter seg av underbevisst påvirkning. Det er en mer subtil form for påvirkning som motiverer forbrukere til å handle på en bestemt måte. Det er normalt ikke snakk om en handelspraksis som snevrer inn forbrukeres handlingsalternativer. Det er derfor ikke helt treffende overfor de fleste former for lootbokser. Selv om det nok vil finnes lootbokser som er integrert på en måte som kan regnes som aggressiv, og det kan være markedsføring av lootbokser i spill som bruker aggressive virkemidler, anser ikke Forbrukertilsynet dette som en egnet hjemmel til å håndtere lootbokser i sin helhet.

Forskrift om urimelig handelspraksis – «Svartelista»

Forskrift om urimelig handelspraksis inneholder en liste over praksiser som i alle tilfeller anses urimelige og derfor forbudt. Det er ingen punkter i den lista som er direkte relevant for lootbokser så lenge premiene og innsatsen er reelle. Å gi inntrykk av at man har vunnet en lootboks, men likevel kreve at forbrukeren betaler for å åpne kan stride mot punkt 31.

Forskriften svarer til vedlegg 1 i Handelspraksisdirektivet og kan kun endres ved endring av direktivet, jf. Art. 5 nr. 5. Det er derfor ikke mulig å innta et nasjonalt forbud i svartelista.

4.2 Angrerettloven og digitalytelsesloven

Angrerettloven og digitalytelsesloven regulerer ikke lootbokser direkte, men regulerer kjøpssituasjonen.

Enkelte negative sider ved lootbokser forsterkes ved at de som oftest ikke tilbys for direktekjøp, men må kjøpes med en spill-intern virtuell valuta. Dette bidrar til å skjule

den reelle kostnaden og gjør i praksis at forbrukere mister flere sentrale forbrukerrettigheter, slik som angreretten.

CPC-nettverket mener dagens utbredte praksis med virtuell valuta som mellomledd er ulovlig. Det er blitt utarbeidet et sett retningslinjer til bransjen (**Key Principles**).^[3] Prinsippene sier hvilke forbrukerrettigheter som må ivaretas samtidig dersom man benytter en mellomvaluta. Bransjen har så langt motsatt seg disse kravene.

4.3 Pågående regelverksarbeid

Digital Services Act

Digital Services Act (**DSA**) har allerede trådt i kraft i EU. Lov om digitale tjenester (digitaltjenesteloven) er ventet å tre i kraft i Norge i løpet av 2026 eller 2027. Det er ikke avklart hvilke myndigheter som skal føre tilsyn med hvilke bestemmelser.

Regjeringen har besluttet at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) får rollen som nasjonal koordinator, mens Medietilsynet, Forbrukertilsynet og Datatilsynet er foreslått som vedkommende myndigheter på sine respektive fagområder.

DSA regulerer alle tilbydere av digitale tjenester, slik som spillplattformer og sosiale medier. Formålet er å skape en tryggere digital sfære gjennom å stille krav til tilbydere av slike tjenester og gi brukere rettigheter. Loven gjelder for alle tilbydere, men enkelte forpliktelser gjelder kun de aller største selskapene, såkalte VLOP-er og VLOS-er. DSA regulerer ikke lootbokser direkte, men inneholder en del sikkerhetstiltak som er rettet mot beskyttelse av barn.

Artikkel 28 i DSA omhandler generelt å beskytte mindreårige på internettplattformer. Av artikkelens punkt nummer 1 fremgår det at «[t]ilbydere av internettplattformer som er tilgjengelige for mindreårige, skal iverksette hensiktsmessige og forholdsmessige tiltak for å sikre en høy grad av personvern, trygghet og sikkerhet for mindreårige» som bruker deres tjenester.

I EU-kommisjonens retningslinjer for DSA artikkel 28 er det allerede i punkt 2 gitt uttrykk for at pengespill-lignende mekanismer kan være skadelig for barn og dermed at slike praksiser kan være omfattet av forbudet i artikkelen.^[4]

Retningslinjene inneholder også et eget punkt knyttet til kommersielle (handels)praksiser på digitale plattformer. Som det fremgår av avsnitt 68 i retningslinjene, er barn og unge særlig utsatt for påvirkning fra kommersielle handelspraksiser på digitale plattformer, og man bør derfor søke å beskytte de mot økonomisk utnyttelse som følge av blant annet dynamiske og personaliserte påvirkningsmekanismer. Dette inkluderer skjult reklame, manipulerende design,

uforutsigbare økonomiske transaksjoner og praksiser som kan føre til overforbruk eller avhengighet.

Videre kommer EU-kommisjonen med direkte anbefalinger knyttet til tjenestenes bruk av kjøp i app eller kjøp i spill, virtuell valuta, betalte lootbokser og andre avhengighetsskapende mekanismer som kan føre til overforbruk. EU-kommisjonens retningslinjer slår fast at de digitale plattformene har et ansvar for å beskytte mindreårige fra slike skadelige praksiser.

Digital Fairness Act

EU-kommisjonen jobber med Digital Fairness Act. Det er ventet at et Kommisjonsforslag skal komme i løpet av 2026. Forslaget skal svare på de utfordringene som er avdekket av Digital Fitness Check.^[1] Det er for tidlig å si noe om hva dette forslaget vil innebære, men vi kan forvente en større omlegging av forbrukervernet i forbindelse med digitaliseringen av samfunnet.

Avhengighetsskapende design, manipulerende design og gaming er viet mye plass i Digital Fitness Check. CPC-nettverkets Key Principles og spørreundersøkelser i forbindelse med DFA-prosessen tyder på at dataspill i større grad vil bli direkte regulert i EU-lovgivningen. Det er likevel svært usikkert hvor streng reguleringen vil bli.

Forbrukertilsynet har fått indikasjoner på at det vil foreslås tiltak rettet mot virtuell valuta og lootbokser, men at det trolig ikke vil foreslås totalforbud. Vi har også fått indikasjoner på at nye bestemmelser kan være vinklet mot beskyttelse av barn.

Dette kan endre seg frem til endelig forslag er klart, og i forhandlinger etter. Vi mener likevel at man ikke kan ta høyde for at hele lootboksproblematikken vil løses gjennom DFA.

Det vil trolig også foreslås at EU-kommisjonen gis direkte håndhevingsmyndighet i de største sakene, og at dette må gjøres i forordnings form.

Sentrale spørsmål å vurdere dersom man skal regulere lootbokser nasjonalt i forbrukerlovgivningen er:

- e) Dersom DFA regulerer lootbokser, hvor stort handlingsrom vil det være for nasjonal regulering som går lengre i forbrukerretten?
- e) Dersom DFA regulerer lootbokser, vil det fremdeles være et behov for nasjonal regulering?
- e) Dersom UCPD gjøres om til forordning, vil det fremdeles være et nasjonalt handlingsrom?

- e) Dersom UCPD gjøres om til forordning, hvilken effekt vil dette ha for håndheving utenfor egne landegrenser?
- e) Dersom Kommisjonen gis direkte håndhevingsmyndighet overfor de største selskapene, hvordan vil dette påvirke nasjonale myndigheter?

EU-kommisjonen har i september 2026 lagt frem et forslag til KIDS Act.

(Pressemelding:https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_1890)

Denne skal styrke vernet av barn på Internett, inkludert i "online spill". Det er foreslått å begrense avhengighetsskapende design. Forlaget forbyr ikke uttrykkelig lootbokser men Forbrukertilsynet forstår det slik at dette *kan* gjelde lootbokser (reward mechanics). Forslaget gjelder kun barn under 18 år, ikke voksne. Det er ikke sikkert hvor ansvaret for oppfølging av dette eventuelt plasseres når det gjelder ansvar for håndheving av reglene.

Markedsføringsloven § 21 a

Regjeringen foreslo i 2024 at det inntas en ny bestemmelse i markedsføringsloven om forbud mot markedsføring av produkter som er uegnet for barn.^[1] Forslaget skal gjelde i sosiale medier og spill hvor det er grunn til å forvente at barn kan se eller høre markedsføringen.

Forslaget ble sendt på høring, med frist 6. januar 2025. Forslaget er foreløpig ikke fulgt opp.

Det er forutsatt i høringsnotatet at lootbokser er en type ytelse i spill som kan anses som uegnet for barn. Forbrukertilsynet vil i så fall kunne ilegge forbud mot markedsføring som kan ses eller høres av barn. Bestemmelsen gjelder i utgangspunktet kun overfor barn, men vil få et noe større nedslagsfelt i og med at den gjelder flater barn kan være. Det er vanskelig å forutse hvordan en slik bestemmelse ville fungert i praksis.

Forbrukertilsynet legger til grunn at det vil være aktuelt å benytte bestemmelsen på lootbokser i spill i den grad de kan ses og høres av barn. Effektive aldersverifiseringstiltak som hindrer barn i å se og høre lootbokser kan hindre bestemmelsen fra å få indirekte virkning overfor voksne, selv om slike per dags dato ikke benyttes.

E-handelsloven vil begrense hvilken mulighet Forbrukertilsynet vil ha til å håndheve denne bestemmelsen overfor selskap som hører til i andre EØS-land enn Norge. Overfor aktører i tredjeland utenfor EØS vil Forbrukertilsynet kunne håndheve så lenge norske forbrukere påvirkes, men med de utfordringer om ellers følger med å håndheve overfor aktører i tredjeland.

4.4 Nasjonalt handlingsrom

Grensene for handlingsrommet basert på UCPD og ECD

Handelspraksisdirektivet – UCPD

UCPD er totalharmoniserende på de områdene det regulerer. Det innebærer at Norge ikke kan vedta regelverk som avviker fra direktivets bestemmelser, med mindre direktivet åpner for det (direktivets fortale punkt 11, 14 og 15). Direktivet omfatter all handelspraksis mellom næringsdrivende og forbrukere i forbindelse med salg av produkter (varer og tjenester). En transaksjonsbeslutning er mer enn bare beslutningen om å kjøpe eller ikke kjøpe. Det kan være valget om å gå forbi et kafévindu uten å gå inn, eller scrolle videre på mobilen. Det kan også være valg man tar etter et kjøp. Vilåret utelukker praksiser som er uegnet til å påvirke slike beslutninger.

Handelspraksis er enhver handling, utelatelse, atferd eller framstilling, kommersiell kommunikasjon, herunder reklame og markedsføring, fra en næringsdrivendes side, som er direkte knyttet til å fremme salget av, selge eller levere en ytelse til forbrukerne.^[2]

Direktivets virkeområde er begrenset til å beskytte forbrukeres økonomiske interesser. Det er spesifisert i artikkel 3 nr. 3 og i veiledningen til UCPD^[3] punkt 6.1.1. at medlemsstatene står fritt til å ha regler om handelspraksis som er begrunnet med hensyn til beskyttelse av helse, sikkerhet og miljø. Samme sted i veiledningen er det likevel sagt at regler om handelspraksis begrunnet med flere hensyn, faller inn under direktivets virkeområde dersom forbrukeres økonomiske interesser er ett av hensynene.

Etter Forbrukertilsynets vurdering kan lootbokser falle inn under handelspraksisbegrepet. Selv om man vil kunne begrunne en regulering av lootbokser i hensynet til folkehelse (forhindre avhengighet), vil hensynet til forbrukeres økonomiske interesser fort trekkes inn. En konsekvens av å legge økonomiske hensyn til grunn er i så fall at Norge ikke kan ha en nasjonal regulering i forbrukerregelverket som legger andre føringer for denne handelspraksisen enn det som allerede følger av UCPD.

Forbrukertilsynet oppfordrer departementet til å vurdere hvorvidt et nasjonalt forbud i markedsføringsloven vil stå seg dersom det er ønskelig å gjennomføre forbudet i forbrukerlovgivningen.

e-Commerce Directive - ECD

ECD er gjennomført i norsk rett gjennom e-handelsloven. Direktivet regulerer såkalte informasjonssamfunnstjenester, og omfatter blant annet sosiale medier og markedsføring på internett. Antakeligvis vil også dataspill være omfattet. Direktivet skal sikre fri handel av slike tjenester.

Direktivets artikkel 3 nr. 2 oppstiller et generelt forbud mot å begrense utenlandske tjenestetilbyderes adgang til å yte informasjonssamfunnstjenester. Det er likevel åpnet for nasjonal regulering i enkelte tilfeller, dersom dette kan begrunnes i, blant annet, folkehelse, beskyttelse av barn og forbrukervern.

Ved brudd på nasjonal lov legges det videre opp til en konsultasjonsprosedyre med medlemsstaten hvor virksomheten er etablert, og ESA må varsles.

Direktivet regulerer tiltak rettet mot konkrete tjenestetilbydere. Dette innebærer at det i begrenset grad er mulig å regulere tjenestetilbydere på forhånd og på generelt vis. Praksis fra EU-domstolen viser likevel at det til en viss grad er adgang til å regulere informasjonssamfunnstjenester generelt.^[1]

Hvis vi legger til grunn at dataspill er en informasjonssamfunnstjeneste, må en begrensning i adgangen til å levere dette for utenlandske tilbydere være nødvendig ut fra et av de nevnte formålene, begrensningen må være egnet til å ivareta formålet, og den må være forholdsmessig. I tillegg må medlemsstaten hvor virksomheten er etablert konsulteres i henhold til direktivet, og ESA må varsles.

E-handelsloven får ikke anvendelse på pengespillvirksomhet som omfattes av pengespilloven, se ECD artikkel 1 nr. 5 bokstav d.

4.5 Håndheving

Forbrukertilsynet fører tilsyn med norske dataspillaktører. De fleste dataspill med pengespill-lignende elementer er likevel produsert av næringsdrivende som er etablert i andre land enn Norge. Enten andre land i EØS, eller av tredjeland utenfor EØS. Dette reiser særlige utfordringer med tanke på håndheving opp mot forbrukerregelverket.

EØS: Consumer Protection Cooperation Network (CPC)

CPC-forordningen er gjennomført i norsk rett gjennom markedsføringsloven § 47. Etter forordningens artikkel 16 er medlemslandene forpliktet til å koordinere håndheving gjennom CPC-nettverket ved brudd på blant annet UCPD når det angår flere land. Særlig for saker som gjelder «utbredte overtredelser»^[1] er det vanlig at CPC-nettverket tar opp sak. Nettverket har ikke selv sanksjonsmuligheter og det er i så fall nasjonale myndigheter som sanksjonerer for brudd.

Dersom nasjonale myndigheter skal håndheve en CPC-nettverkssak er det opp til nasjonal lovgivning hvorvidt det er mulig å sanksjonere på vegne av flere medlemsland.

Siden de fleste aktører er etablert utenfor Norge vil det være mest aktuelt å sende håndhevingsforespørsler til andre myndigheter i land der næringsdrivende er etablert, eller delta i samordnede tiltak når overtredelsen er utbredt. Siden spill ofte er tilgjengelig globalt vil det ofte være samordnede tiltak som er mest aktuelt. De fleste samordnede tiltak løses gjennom forhandlinger med næringsdrivende, men forordningen legger opp til håndheving fra nasjonale myndigheter dersom dette ikke fører frem.

CPC-nettverket håndhever kun rettsakter fra EU, ikke nasjonale særbestemmelser.

Aktører etablert utenfor EØS

CPC-forordningen kommer ikke direkte til anvendelse dersom aktører er etablert utenfor EØS. Det er likevel mulig å koordinere håndheving gjennom CPC-nettverket dersom forbrukere i flere medlemsland råkes. Dette har vært tilfellet i tidligere saker med for eksempel amerikanske teknologiselskap.

Så lenge en handelspraksis retter seg mot norske forbrukere er det ingen formelle begrensninger i Forbrukertilsynets mulighet til å håndheve overfor aktører etablert utenfor EØS. Det kan likevel være vanskelig å håndheve effektivt fordi det er begrenset med muligheter til å tvangsgjennomføre krav dersom aktøren ikke innretter seg. I slike tilfeller kan det være aktuelt å benytte seg av hjemmelen i mfl. § 43 om fjerning av digitalt innhold. Denne hjemmelen er så langt ikke benyttet på denne måten.

Å fjerne nettinnhold forutsetter at inngripenen er proporsjonal og at det er praktisk gjennomførbart. Forbrukertilsynet ser utfordringer med å bruke hjemmelen til å fjerne spill fra markeds plasser. Pålegget må potensielt rettes mot norske internettjenestetilbydere, som vil ha begrenset mulighet til å hindre tilgang til enkeltspill. Å blokkere tilgang til hele markeds plasser vil fort anses uproporsjonalt.

Det kan ikke utelukkes at fjerning av nettinnhold er en effektiv hjemmel å benytte mot aktører utenfor EØS, men Forbrukertilsynet ser både juridiske og praktiske utfordringer med å benytte seg av denne på enkeltspill.

Forbrukertilsynets vurdering

Forbrukertilsynet mener at det ikke er alternativer til regulering som vil oppnå den ønskede effekten. Forbrukertilsynet mener også at det kun er forbud mot lootbokser som vil ha tilstrekkelig effekt. Begge deler er begrunnet i at skadepotensialet ved

lootbokser stammer fra mekanismer som ikke kan avbøtes på andre måter. Øvrige tiltak bør derfor vurderes som supplement til et nasjonalt forbud.

Forbudet bør gjennomføres i pengespilllovgivningen på grunn av mindre regulatorisk risiko og effektivitet i håndhevingen, særlig knyttet til spørsmål om jurisdiksjon. Det bør likevel vurderes andre regulatoriske tiltak i forbrukerlovgivningen herunder tydeligere lovgivning som støtter opp om CPC-nettverkets Key Principles, eller forbud mot mellomvalutaer som erstatning for norske kroner, og tydeligere regulering av manipulerende design. Forbrukertilsynet oppfordrer departementet til å ta med seg dette perspektivet inn i DFA-prosessen nå den kommer.

Forskning tyder på at mekanismene lootbokser bygger på også er skadelige for voksne. Forskning tyder også på at virtuell valuta og andre designgrep er kjøpsdrivende uansett alder. Vi mener derfor at reguleringen bør sørge for å beskytte forbrukere mot lootbokser, uavhengig av alder, men at barn bør nyte et særlig vern dersom det alminnelige vernet ikke er tilstrekkelig.

Forbrukertilsynet mener at informasjonskrav til næringsdrivende ved salg av lootbokser i denne sammenhengen vil ha liten til ingen effekt. Informasjonstiltak bør derfor skje på et overordnet nivå, og kun i tillegg til regulering.

Noter:

^[1] En transaksjonsbeslutning er mer enn bare beslutningen om å kjøpe eller ikke kjøpe. Det kan være valget om å gå forbi et kafévindu uten å gå inn, eller scrolle videre på mobilen. Det kan også være valg man tar etter et kjøp. Vilkåret utelukker praksiser som er uegnet til å påvirke slike beslutninger.

^[2] 'Whales' refererer til forbrukere som bruker enorme summer penger på kjøp i spill. Det betyr ikke nødvendigvis at de er pengesterke. Noen spill designes med tanke på å lokke til seg disse spillerne.

^[3] The Consumer Protection Cooperation Network's Key Principles on In-game Virtual Currencies, tilgjengelig her:

https://commission.europa.eu/document/download/8af13e88-6540-436c-b137-9853e7fe866a_en

^[4] [Guidelines on measures to ensure a high level of privacy, safety and security for minors online, pursuant to Article 28\(4\) of Regulation \(EU\) 2022/2065.](#)

^[5] Se Kommisjonens rapport her:

https://commission.europa.eu/document/download/707d7404-78e5-4aef-acfa-82b4cf639f55_en.

^[6] The Consumer Protection Cooperation Network's Key Principles on In-game Virtual Currencies, tilgjengelig her:

https://commission.europa.eu/document/download/8af13e88-6540-436c-b137-9853e7fe866a_en

^[7] Oversikt over initiativet på Kommisjonens nettsider: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2024/000007_en

^[8] Se høringsforslag her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-horingsnotat-med-forslag-til-endringer-i-markedsforingsloven-barns-forbrukervern-i-digitale-medier/id3072837/>.

^[9] Artikkel 3 nr. 1.

^[10] Artikkel 2 bokstav d, jf. mfl. § 5.

^[11] Commission Notice – Guidance on the interpretation and application of Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market.

^[12] EU-kommisjonen (2022 b), link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/e-commerce-directive>.

^[13] EU-domstolens saker C-339/15 og C-649-18.

^[14] Minst 2/3 av medlemsland og 2/3 av innbyggerne i EU.

5. Medieregelverket - Medietilsynets redegjørelse om gjeldende regelverk, håndheving av regelverket, kunnskap om spillmarkedet og PEGI anbefalinger

5.1 Kringkastingsloven

Kringkastingsloven¹ regulerer kringkasting (radio og fjernsyn), audiovisuelle bestillingstjenester og videodelingsplattformtjenester. Loven inneholder blant annet regler om reklame, sponing og produktplassering, og enkelte bestemmelser om beskyttelse av mindreårige, blant annet fra skadelig innhold i videodelingsplattformtjenester. En videodelingsplattformtjeneste er en tjeneste der hovedformålet eller en vesentlig funksjon i tjenesten er å tilby programmer eller brukergenererte videoer som tilbyderer organiserer, men ikke har redaksjonell kontroll over. En slik tjeneste kan for eksempel være en tjeneste som Twitch, der brukere selv laster opp og deler videoer, blant annet videoer der de spiller ulike dataspill.

Kringkastingsloven har ikke egne bestemmelser om dataspill, men inneholder enkelte bestemmelser om markedsføring av pengespill etter pengespilloven. Blant

annet inneholder kringkastingsloven § 4-7 en bestemmelse som gir Medietilsynet kompetanse til å pålegge norske tv-distributører som formidler fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester, å hindre eller vanskeliggjøre markedsføring som er i strid med forbudet mot å markedsføre pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Formålet med regelen er å redusere markedsføringen av utenlandske pengespill mot norske TV-seere. Videre følger det av kringkastingsloven § 5 A-6 at tilbydere av videodelingsplattformer skal treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at reklame, sponning og produktplassering som markedsføres, selges eller tilrettelegges av andre enn tilbyderne, og som inngår i eller følger med bildeprogrammer eller brukergenererte videoer, blant annet oppfyller kravene i pengespilloven § 6 om markedsføring.

Kringkastingsloven bygger i stor grad på internasjonal regulering, særlig direktivet om audiovisuelle medietjenester 2010/13/EU (AMT-direktivet) og direktiv (EU) 2018/1808 (endringsdirektivet). AMT-direktivet skal blant annet bidra til å sikre fri bevegelse av audiovisuelle medietjenester i EU, beskytte forbrukere og fremme kulturelt mangfold og informasjonsfrihet. Direktivet fastsetter minimumsregler som må gjennomføres på området. Senderlandsprinsippet er et grunnleggende prinsipp i direktivet. Senderlandsprinsippet innebærer at innenfor AMT-direktivets koordinerte virkeområde skal en tilbyder kun være underlagt reglene i det landet tjenesten er etablert.

5.2 Bildeprogramloven

Bildeprogramloven² har som formål å beskytte mindreårige mot skadelig påvirkning fra levende bilder, jf. § 1. Loven inneholder regler om aldersgrenser og beskyttelsestiltak for fjernsyn, audiovisuelle bestillingstjenester, fremvisning ved allmenn sammenkomst (inkl. kino) og tilgjengeliggjøring av videogram i Norge. Loven innebærer blant annet en plikt til å sette aldersgrenser på bildeprogrammer før tilgjengeliggjøring. Aldersgrensene skal settes etter en vurdering av om innholdet kan være skadelig for personer under den aktuelle aldersgrensen.

Dataspill er ikke omfattet av lovens virkeområde. I vurderingen av om dataspill skulle omfattes, la Kulturdepartementet særlig vekt på at det allerede eksisterer et etablert internasjonalt system for aldersmerking av dataspill gjennom den frivillige merkeordningen PEGI (Pan-European Game Information), som har stor oppslutning i bransjen. Departementet vurderte at det ikke var hensiktsmessig å gi PEGI-ordningen en formell forankring i norsk lov, blant annet fordi PEGI er en internasjonal bransjestyrt ordning som er i konstant utvikling. Kulturdepartementet åpnet imidlertid for at det kunne være aktuelt å vurdere behovet for tiltak på markedet for dataspill på et senere tidspunkt.³

5.3 PEGI

Norge og store deler av Europa får anbefalinger om aldersgrense på dataspill fra Pan European Game Information, PEGI. Dette er et felles europeisk system for aldersklassifisering av dataspill, som ble opprettet for å hjelpe foreldre med å tilpasse kjøp av spill til barnets alder. Systemet skal også fungere som selvregulering for bransjen, og unngå at hvert enkelt land må lage sitt eget system for merking av dataspill.

PEGI består av en uavhengig administrasjon som anbefaler aldersgrensene, et styre basert på bransjens største spillutviklere (Microsoft, Sony, Nintendo m.fl.), en ekspertgruppe av akademikere og forskere fra flere land, samt et råd bestående av representanter for myndighetene i land som benytter PEGI-systemet. Norge er representert i PEGI gjennom Medietilsynet, som er medlem av PEGI-rådet.

40 land bruker systemet per 2026. Spillutviklere som benytter seg av PEGIs merkeordning må forplikte seg til å følge PEGIs etiske retningslinjer, som blant annet setter føringer for «ingame monetization» (pengebruk i spill), «safe online gameplay» og promotering av spillet⁴. PEGI kan gi sanksjoner mot spillutviklere som bryter de etiske retningslinjene, og i 2025 ble 7 saker gjennomgått, der flertallet fikk bøter etter PEGIs regelverk.

I PEGIs vurderingssystem er det satt et kriterium for gambling og gambling-lignende aktiviteter, som hever aldersanbefalingen på dataspill og gir spillene et innholdsmærke. Fra 2020 merker PEGI alle spill som driver direkte opplæring i faktiske pengespill med aldersgrense 18 år. Dette gjelder nye spill og har ikke tilbakevirkende kraft. Endringen kom etter påtrykk fra Rådet i PEGI (myndighetene til land som bruker PEGI-systemet). "Direkte opplæring i faktiske pengespill" betyr at dersom et spill har poker, rulett, blackjack eller andre klassiske pengespill så får spillet 18-årsgrense. Dette gjelder selv om du ikke bruker ekte penger i spillet. Eksempelvis vil et harmløst, tegneserieaktig barnespill der en soppfigur er dealer og lærer deg å spille blackjack eller rulett med spillmynter få 18-årsgrense. I andre spill kan denne type innhold være såkalte "mini games" i spillet - noe å gjøre mellom oppdrag. Opplæring i pengespill trenger altså ikke være hovedpoenget med spillet for at det blir rammet av regelen.

For å hjelpe forbrukeren med informasjon om at spillet inneholder mulighet for kjøp av for eksempel lootbokser, innførte PEGI i 2020 en tekstboks under aldersmerkingen. Dersom spillet inneholder denne typen kjøp, skal spillet merkes med «Inkluderer kjøp av tilfeldig innhold».

I 2026 utvider PEGI sine kriterier for aldersmerking for å inkludere flere kategorier knyttet til risiko ved nettbasert samhandling. De nye kriteriene innebærer at spill i større grad vurderes ut fra både innhold og funksjonalitet, som kjøp i spill, betalte tilfeldige gjenstander (lootbokser), kommunikasjonsmuligheter og mekanismer som oppfordrer til videre spilling. Spill som tilbyr kjøp av tilfeldige gjenstander (lootbokser)

vil få minimum 16 års aldersgrense. Visse typer lootbokser (kryptovaluta og NFT) vil gi spill 18 år.

Endringer gjelder for nye spill etter endringene blir iverksatt, men det pågår nå et arbeid med å få endret spill som er såkalte “live services”, altså dataspill som stadig oppdateres og oppgraderes med nytt innhold. Dette gjelder spesielt for dataspill med høy popularitet. Detaljene i endringene er imidlertid ikke klare enda. Det kan også komme endringer for eldre spill som ikke er en “live service”, men det er lite trolig at spill som kun finnes i fysisk format vil bli endret, da det å endre allerede eksisterende produkt i butikker over hele verden anses som en nærmest umulig oppgave for bransjen. PEGI anser at eldre, fysiske eksemplarer av spill har begrenset levetid.

Endringene betyr at utviklere som *ikke* oppgir at spillet deres inneholder lootbokser, vil kunne få sanksjoner fra PEGI (som regel bøter). Dersom de ikke merkes etter sanksjon, vil bøtene stige. Endringene betyr også at eksempelvis sportsspill (fotball og basketball) som tidligere har hatt aldersmerking 3 år, vil fra sine neste utgivelser få 16 år.

I Norge er PEGI sine merkinger en anbefaling. Det er dermed opp til foreldrene å vurdere hvordan man forholder seg til informasjonen fra PEGI om kjøp i spill og spillets aldersgrense. PEGI håper bransjeorganisasjoner og andre aktører vil bidra med opplysning til foreldre rundt endringene, hva de betyr og hva foreldre kan gjøre, blant annet ved å bruke foreldrekontroll.

Det finnes også enkelte spillutviklere som ikke bruker PEGI. Et eksempel på dette er Steam. En rekke populære Steam-spill tilbyr i dag lootbokser som sannsynligvis er ulovlige etter gjeldende pengespillovgivning i flere land. Dette gjelder for eksempel spill som Counter Strike 2, Dota 2, PUBG og Team Fortress 2, hvor det er tilgang på lootbokser som koster penger, der gevinsten har tilfeldig utfall og som kan selges/veksles for penger via nettsider utenfor selve spillet. Håndheving er imidlertid en utfordring. Eksempelvis har Finland forsøkt å straffeforfølge Counter Strike-lootbokser, men påtalemyndigheten konkluderte med manglende jurisdiksjon over utenlandske selskaper under gjeldende strafferett.

Kilder:

1 Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

2 Lov 6. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv.

3 Prop. 123L (2013-2014) Lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv. Punkt 6.11.3

4 <https://pegi.info/pegi-code-of-conduct>

^[5] <https://www.gamesindustry.biz/loot-box-state-of-play-2024-another-trip-around-the-world-of-regulation>

6. Norsk Filminstitutt (NFI) - gjeldende regelverk og kunnskap om dataspill og dataspillmarkedet

Norsk Filminstitutt (NFI) bevilger midler til norske dataspill ut fra Forskrift om tilskudd til utvikling, lansering og formidling av dataspill (FOR-2025-12-08-2440) <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-02-23-557>. Tilskudd etter denne forskriften skal primært stimulere den delen av dataspillbransjen som utvikler og formidler dataspill med kulturelt og kunstnerisk innhold.

Randomiserte belønningssystemer (hovedsakelig lootbokser og gacha) er innlemmet som et valgfritt tillegg i flere av de største nettbaserte spillene, med variasjoner i hvordan systemene for dem er lagt opp. De aller fleste lootbokser i spill byr på kosmetiske gjenstander der man kan bruke («skins») som er låst til selve spillet, og ikke kan byttes eller selges videre. Det er et par spill som skiller seg litt ut.

EA Sports FC (FIFA) regnes ofte som en av de mest kontroversielle på grunn av hvor integrert lootboks-mekanismen er i modusen Ultimate Team, som er en av flere måter å spille på. Da regulering av lootbokser ble et tema i Europa, var EA Sports FC (den gang FIFA) et av spillene som hyppigst ble brukt som eksempel i de ulike myndighetenes prosesser. Selskapet bak spillet, Electronic Arts Inc., har gjort endringer i takt med innføring av forbud mot visse typer lootbokser og praksiser, slik som å fjerne muligheten for at spillere kan kjøpe virtuell valuta. De økonomiske ringvirkningene som forbudet har hatt for selskapet er det vanskelig å si noe konkret om.

Gacha-spill (hovedsakelig fra Øst-Asia) følger også denne normen, men på en litt annen måte. Disse spillene gir ofte karakterer, våpen eller andre gjenstander som påvirker spillopplevelsen i seg selv. De har også ofte mer komplekse systemer, inkludert «pity systems» som garanterer en sjelden belønning etter mange mislykkede trekk. Av disse er spillene fra HoYoverse, slik som Genshin Impact og Honkai: Star Rail blant de største.

Den andre store aktøren som skiller seg litt ut er selskapet Valve, plattformen deres Steam og spesielt Counter-Strike 2. Spillet skiller seg ut ved at plattformen Steam har en innebygget markeds plass der man blant annet kan videreselge gjenstander fra lootbokser eller selge lootbokser i seg selv til andre brukere. De fleste av gjenstandene og lootboksene har en markedsverdi på Steam Community Market. Kjøp og salg skjer med Steam Wallet-midler. Steam Wallet er en kontosaldo i brukerens lokale valuta som kan fylles på med ekte penger, men midlene kan ikke tas ut eller veksles tilbake til kontanter gjennom Steam, utenom via

tredjepartstjenester. Steam skiller seg videre ut med «skinbetting». Skinbetting fungerer ved at spillere logger inn på tredjeparts nettsteder med Steam-kontoen sin (via Steam OpenID). Nettstedet leser inventaret deres gjennom Steam-API-er og lar spilleren sende skins til en bot-konto via Steam trade offers, som konverterer skin-verdien til interne betting-kreditter som brukes til gambling. Gevinster sendes tilbake som nye skins gjennom Steam-handelssystemet. Det er også mulig å få ut faktiske penger ved å selge skins på tredjepartssider eller å ta ut penger i kryptovaluta.

Epic Games Store er en plattform a la Steam, og kan regnes som en direkte konkurrent. Men Epic har ikke de samme mulighetene for kjøp og salg i et innebygget marked (og skinbetting via tredjepartsmarked som bruker Steam-integrering). Dermed blir alt som handler om lootbokser her knyttet til eventuelle spill som kjøpes/brukes på plattformen, og ikke plattformen i seg selv. Lootboksene er i spillet, og kan kun brukes i spillet.

Randomiserte belønningssystemer finnes i omtrent 40–60 % av populære spill, og omtrent halvparten til to tredeler av spillere møter slike mekanikker i spill de spiller. Samtidig anslår studier at rundt 20 til 35 prosent av aktive spillere faktisk kjøper lootbokser, mens en svært liten gruppe spillere står for mesteparten av inntektene. Rundt 2018 begynte flere land å se på regulering av lootbokser. I Kina er det krav om å oppgi sannsynligheten for gevinster, og det er daglige grenser på hvor mye man kan bruke. I Belgia konkluderte gamblingkommisjonen med at flere lootbokser var ulovlig gambling. Det førte til at flere spill fjernet lootbokser fra belgiske versjoner, slik som EA Sports FC (serien het da FIFA) og Counter-Strike. I FIFA ble det lagt inn sperrer for å kjøpe spillvaluta, mens i Counter-Strike ble det lagt inn sperrer for å åpne lootbokser eller kjøpe nøkler. Samtidig er det slik at Belgisk regulering fokuserer på kombinasjonen av ekte penger og tilfeldig gevinst, og ikke bare mekanismen i seg selv, noe som betyr at man i EA Sports FC fremdeles kan åpne pakker som man får via spilling, men ikke kjøpe dem for ekte penger. Og i Counter-Strike 2 ble det i 2025 innført en ny form for lootboks kalt Genesis Terminals som lar deg se hvilket skin du får før du betaler, og du kan dermed takke nei til ett tilbud. Dermed vet man akkurat hva man kjøper før man bruker penger.

Som et resultat av reguleringen opplever spillerne mer fragmenterte spillversjoner, og får da ikke de samme mulighetene som spillere i andre land. De som virkelig ønsker å omgå sperrene kan bruke VPN, utenlandske kontoer eller tredjepartsmarkeder (spesielt for spill der man kan selge eller bytte gjenstander, slik som Counter-Strike 2), men veien blir vanskeligere. Dette er antageligvis noe vi vil se i Norge også, dersom lootbokser reguleres.

Det er en risiko for at enkelte spill kan bli utilgjengelige i Norge i sin helhet, men erfaringer fra regulering i andre land peker mer mot at alternative varianter med avgrensninger av funksjoner er det som kan bli mest vanlig – særlig om man legger seg tett opp mot regulering i andre land.

For den norske spillkulturen vil regulering av slike elementer ramme ett segment, men ettersom spilling er en bred og variert opplevelse er det langt fra alle som vil merke effekten.

Vi vet fra en studie at norske ungdommer (16 – 18) opplever lootbokser som spennende og sosialt, samtidig som begeistringen avtar med alder. Det viktigste motivet er ønsket om sosial tilhørighet, og kjøp av lootbokser knyttes spesielt til sosial spilling. (Borch, Anita og Steinnes, Kamilla Knutsen, Lootbokser = tilhørighet? En studie av unges sosiale motiver for å kjøpe forundringspakker i dataspill, 2023).

En britisk undersøkelse gjennomførte kvalitative intervju med om lag 1000 barn mellom 10 og 16 år i 2019. Der kom det frem at 59 prosent foretrekker å kjøpe gjenstander direkte i stedet for via lootbokser. 44 prosent mener nettbaserte spill ville vært bedre uten lootbokser. Norsk kvalitativ forskning blant 16-18-åringene viser at de også får mer kritiske holdninger til lootbokser etter hvert som de får mer kunnskap og erfaring. (Borch & Steinnes, 2023).

Eldre barn/ungdommer er generelt sett mer kritiske til lootbokser, og særlig når man oppfatter det som at man får fordeler i spillet ved å kjøpe dem. Mange er kritiske til modellen, men viser mer aksept når det kun er visuelle belønninger (skins). Av majoriteten blant disse vil antageligvis regulering oppfattes relativt positivt, avhengig av grad.

7. Behovet for nasjonale tiltak

Mandatet ber om en vurdering av behovet for et regelverk for pengespill-lignende elementer i eller i tilknytning til dataspill, herunder om regulering er hensiktsmessig og forholdsmessig.

7.1. Beskyttelsesbehovet

Funnene i Ungdomsundersøkelse om penge- og dataspillproblemer i Norge 2025 utgjør et sentralt kunnskapsgrunnlag for Lotteritilsynets vurdering av behovet for et regelverk. Undersøkelsen dokumenterer at barn og unge deltar i flere former for pengespill-lignende aktiviteter i eller i tilknytning til dataspill. Den viser også at kjøp av lootbokser og skins, og deltakelse i skinbetting og simulerte pengespill, er forbundet med høyere forekomst av pengespill- og dataspillproblemer. Selv om undersøkelsen ikke gir grunnlag for å fastslå årsakssammenhenger, underbygger funnene etter Lotteritilsynets vurdering behovet for tiltak som kan forebygge slike problemer.

Ungdomsundersøkelsen fra 2025 viste at 27,7 prosent av ungdommene hadde kjøpt lootbokser det siste året før undersøkelsen, mens 29,4 prosent hadde kjøpt skins og

45,3 prosent hadde deltatt i simulerte pengespill. Blant elevene i videregående skole oppga 15,5 prosent at de hadde deltatt i skinbetting. Samlet ble 7,1 prosent av ungdommene klassifisert med pengespillproblemer, mens 6,2 prosent rapporterte minst ett symptom på problemer knyttet til lootbokskjøp. Ungdom som hadde kjøpt lootbokser eller skins, deltok oftere i pengespill og var overrepresentert blant dem med pengespillproblemer. De som hadde deltatt i skinbetting, hadde også oftere både pengespill- og dataspillproblemer enn ungdom som ikke hadde deltatt.

Funnene må ses i lys av at barn og unge møter pengespill og pengespill-lignende mekanismer i dataspill før de har nådd aldersgrensen for pengespill. Sammenlignet med voksne kan de ha svakere forutsetninger for å forstå de samlede kostnadene, vintersannsynligheten og verdien av digitale gjenstander og valutaer.

Mekanismenes utforming, blant annet raske tilbakemeldinger, visuelle og lydmessige effekter, sosial påvirkning og mulighet for gjentatt deltakelse, kan samtidig fremme fortsatt deltakelse og pengebruk. Etter Lotteritilsynets vurdering underbygger dette at barn og unge har et særskilt beskyttelsesbehov for pengespill-lignende mekanismer i dataspill.

Beskyttelsesbehovet er imidlertid ikke begrenset til barn og unge.

Befolkningsundersøkelsen om omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2022 viste at 8,3 prosent av den voksne befolkningen hadde kjøpt lootbokser i løpet av de siste seks månedene før undersøkelsen. Kjøpene var mest utbredt blant yngre menn og var forbundet med både pengespill- og dataspillproblemer. Blant de som hadde kjøpt lootbokser, rapporterte 3,8 prosent problematisk høyt forbruk, mens 37,9 prosent rapporterte andre problemer knyttet til lootbokser. Funnene viser at også voksne kan oppleve problemer knyttet til slike mekanismer, og underbygger at et regelverk på området ikke bør avgrenses til mindreårige.

7.2 Begrensninger ved dagens rettslige rammer

Pengespillregelverket gjelder for mekanismer i eller i tilknytning til dataspill når vilkårene om innsats, premie og tilfeldighet er oppfylt. Enkelte lootbokser, former for skinbetting og simulerte pengespill kan derfor allerede være omfattet.

Regelverket omfatter likevel ikke alle mekanismer som har vesentlige likhetstrekk med pengespill, og som kan være forbundet med pengespillproblemer eller andre negative konsekvenser. Om en mekanisme omfattes, beror på om hvert enkelt vilkår i pengespilldefinisjonen er oppfylt, ikke på en samlet vurdering av mekanismens utforming, virkemåte eller skadepotensial. En betalt og tilfeldighetsbasert mekanisme kan derfor falle utenfor dersom premien ikke har økonomisk verdi. Det samme gjelder simulerte pengespill som ikke innebærer innsats eller premie av økonomisk verdi.

Det kan også være krevende å fastslå om vilkårene er oppfylt. Vurderingen kan blant annet avhenge av hvordan mekanismen og de digitale verdiene fungerer i praksis, og om verdiene kan overføres, omsettes eller realiseres økonomisk. Når tilbudet er fordelt mellom flere aktører, plattformer eller tjenester, kan det i tillegg være vanskelig å avgrense tilbudet og identifisere de ansvarlige aktørene.

Forbruker- og medieregelverket samt den frivillige PEGI-ordningen kan på ulike måter bidra til å beskytte spillerne, men gir ikke en samlet regulering av pengespill-lignende mekanismer i dataspill. Forbrukerregelverket gir blant annet vern mot urimelig handelspraksis, mangelfull prisinformasjon, manipulerende utforming og urimelige avtalevilkår, men regulerer ikke generelt adgangen til å tilby slike mekanismer. Medieregelverket og mediepolitiske virkemidler kan bidra til å beskytte og veilede mindreårige, men stiller ikke generelle krav til aldersgrenser og beskyttelsestiltak for dataspill. PEGI-ordningen gir aldersanbefalinger og informasjon om innhold og kjøp i spill, men innebærer ikke bindende krav til mekanismenes utforming eller tilgjengelighet.

Dagens rettslige rammer gir etter dette ikke en tilstrekkelig klar og helhetlig regulering av pengespill-lignende mekanismer i eller i tilknytning til dataspill. Regelverket ivaretar dermed ikke beskyttelsesbehovet i tilstrekkelig grad. Uklarheten kan dessuten svekke forutberegneligheten og vanskeliggjøre en enhetlig og effektiv håndheving.

7.3 Behovet for endringer i pengespillregelverket

Ungdomsundersøkelsen fra 2025 og befolkningsundersøkelsen fra 2022 underbygger et beskyttelsesbehov knyttet til pengespill-lignende mekanismer i eller i tilknytning til dataspill. Mekanismene kan være forbundet med pengespillproblemer, og beskyttelsesbehovet ligger derfor nært pengespillovens formål. Flere av mekanismene bygger i tillegg på betaling, tilfeldighet, gevinstforventning og gjentatt deltakelse, og har klare likhetstrekk med pengespill.

På denne bakgrunn mener Lotteritilsynet at reguleringsbehovet bør ivaretas gjennom endringer i pengespillregelverket. Et særskilt regelverk vil kunne føre til en mer fragmentert regulering og skape nye avgrensningsspørsmål. Forbrukertilsynet, Medietilsynet og Norsk Filminstitutt støtter denne hovedretningen. Regelverkene og virkemidlene på deres ansvarsområder vil samtidig dekke andre sider av utfordringsbildet.

Endringene bør særlig ivareta følgende hensyn:

- beskytte spillere mot pengespillproblemer, økonomiske tap og andre negative konsekvenser
- klargjøre hvilke mekanismer, digitale verdier, aktiviteter og aktører som omfattes

- gi berørte aktører et forutsigbart grunnlag for å innrette seg
- legge til rette for et effektivt og enhetlig tilsyn og en effektiv håndheving
- sikre at reguleringen kan møte endringer i spillmekanismer, forretningsmodeller og tekniske løsninger

7.4 Hensiktsmessighet og forholdsmessighet

Lotteritilsynet har ovenfor konkludert med at det er behov en regulering av pengespill-lignende elementer i dataspill, og at denne bør ivaretas gjennom endringer i pengespillregelverket. Før vi går nærmere inn på hvordan regelverket bør innrettes, må vi vurdere om en regulering er hensiktsmessig og forholdsmessig.

En utvidelse av pengespillregelverket til å gjelde flere pengespill-lignende elementer i dataspill vil begrense muligheten til å tilby og markedsføre slike mekanismer i det norske markedet. Reguleringen vil således også kunne påvirke hvordan enkelte dataspill utformes, finansieres og gjøres tilgjengelige for norske spillere. Inngrepet må derfor være begrunnet i legitime allmenne hensyn, være egnet til å nå formålet og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Formålet med regelendringene som foreslås er å forebygge pengespillproblemer, hindre uoversiktlig eller gjentatt pengebruk og andre negative konsekvenser av betalte og tilfeldighetsbaserte mekanismer i eller i tilknytning til dataspill. Behovet er dokumentert gjennom Ungdomsundersøkelsen fra 2025 og Befolkningsundersøkelsen fra 2022.

Etter Lotteritilsynets vurdering er endringene egnet til å bidra til å forebygge pengespillproblemer og andre negative konsekvenser. Når flere pengespill-lignende mekanismer i eller i tilknytning til dataspill omfattes av pengespillregelverket, vil adgangen til å tilby dem bli begrenset. Dette kan redusere tilgjengeligheten av mekanismer som er forbundet med gjentatt pengebruk og andre skadevirkninger. Tiltaket vil særlig kunne beskytte barn og unge, som har et særskilt behov for vern mot slike mekanismer.

Også andre tiltak kan bidra til å redusere risikoen. Forbrukerregelverket, medieregelverket, aldersmerking, foreldrekontroll, informasjon, veiledning og frivillige bransjetiltak kan styrke beskyttelsen. Tiltakene vil likevel ikke alene eller samlet gi ønsket beskyttelsesnivå.

For å sikre at reguleringen ikke går lenger enn nødvendig, bør den avgrenses til mekanismer som har klare likhetstrekk med pengespill, og som kan innebære risiko for spilleproblemer.

Normal spillprogresjon, kjøp med forhåndsbestemt innhold, vederlagsfrie belønningsmekanismer og konkurranser som utelukkende avgjøres av ferdigheter eller kunnskap, bør som utgangspunkt falle utenfor reguleringen. Slike aktiviteter

aktualiserer ikke i samme grad de beskyttelseshensynene som pengespilloven skal ivareta. Eventuelle utfordringer ved disse aktivitetene bør følges opp etter annet relevant regelverk, blant annet forbruker- og medieregulverket.

8. Innretning av regelverket

Mandatet ber videre Lotteritilsynet beskrive innretning av regelverket dersom regulatoriske tiltak vurderes som hensiktsmessige og forholdsmessige. Dette inkluderer en vurdering av om regelverket bør inkludere forbud mot visse elementer, informasjonsplikt, aldersgrenser og/eller regler for markedsføring. Videre bør pliktsubjekt for regelverket vurderes. Utredningen skal vurdere om regulering er mest hensiktsmessig innenfor rammene av pengespilloven, som en del av forbrukerlovgivningen, eller som et eget regelverk. Utredningen skal også vurdere om og hvordan nasjonal regulering kan håndheves.

I kapittel 7 konkluderer Lotteritilsynet med at det er behov for regulatoriske tiltak og at tiltakene bør gjennomføres innenfor pengespillregelverket. I dette kapitlet vurderer vi innretningen av regelverket og hvordan det bør utformes, hvilke mekanismer og aktører det bør omfatte, og hvordan reglene kan virke og håndheves. Forslag til konkrete lov- og forskriftsendringer presenteres i kapittel 9.

8.1 Innretning av regelverket

Lotteritilsynet foreslår endringer i pengespilloven og pengespillforskriften som skal klargjøre rekkevidden av pengespilldefinisjonen og utvide den til å omfatte flere pengespill-lignende mekanismer i eller i tilknytning til dataspill.

Etter forslaget vil lootbokser, skinbetting, simulerte pengespill og andre pengespill-lignende mekanismer i dataspill omfattes når vilkårene om innsats, premie og tilfeldighet er oppfylt. Tilfeldighetsbaserte spillmekanismer som ikke innebærer innsats eller premie, vil fortsatt falle utenfor pengespillregelverket. Eventuelle skadevirkninger ved slike spill må derfor i hovedsak håndteres gjennom andre regelverk og tiltak.

Dersom forslaget vedtas, vil pengespill-lignende mekanismer i eller i tilknytning til dataspill, som omfattes av pengespilldefinisjonen, ikke kunne tilbys i Norge eller rettes mot det norske markedet uten tillatelse etter pengespilloven. Siden regelverket ikke åpner for å gi tillatelse til denne typen mekanismer, vil forslaget i praksis innebære et forbud mot å tilby mekanismene.

Reguleringen vil rette seg mot den enkelte mekanismen, ikke mot dataspillet som helhet. Dataspillet vil derfor fortsatt kunne tilbys dersom mekanismen fjernes eller endres slik at den ikke lenger omfattes av pengespilldefinisjonen.

Mekanismer som omfattes av forslaget, vil være underlagt pengespillovens alminnelige aldersgrense på 18 år. Aldersgrensen vil likevel få begrenset selvstendig betydning, ettersom mekanismene ikke vil kunne tilbys lovlig uavhengig av spillerens alder.

Pengespillovens markedsføringsforbud vil også få anvendelse. Mekanismer som ikke lovlig kan tilbys, vil heller ikke kunne markedsføres. Forbudet vil etter omstendighetene kunne omfatte markedsføring i selve spillet, på spillplattformer og i sosiale medier, samt gjennom influensere, strømmere og andre innholdsprodusenter. Om en konkret aktivitet omfattes av markedsføringsforbudet, må vurderes ut fra aktivitetens innhold, form og sammenheng, herunder om den er egnet til å fremme tilbudet av den aktuelle mekanismen.

Aktørene vil selv måtte vurdere om mekanismene de tilbyr, formidler, markedsfører eller på annen måte legger til rette for, omfattes av regelverket. Om et tilbud eller en handling er i strid med regelverket, vil ikke avhenge av at Lotteritilsynet på forhånd har vurdert forholdet eller reagert i den enkelte sak.

Hvilke aktører som kan holdes ansvarlige for brudd på regelverket, vil bero på en konkret vurdering av den enkelte forbudsbestemmelsen i pengespilloven. Vurderingen må ta utgangspunkt i aktørens rolle og konkrete handlinger, herunder om aktøren tilbyr eller medvirker til å tilby, markedsfører eller medvirker til å markedsføre, eller formidler betalingstransaksjoner til eller fra pengespill uten nødvendig tillatelse. Etter omstendighetene kan ansvaret omfatte blant annet spillutviklere og spillutgivere, spillplattformer, digitale markeds plasser, tredjepartstjenester, betalingsformidlere, markedsførere og andre mellomledd.

Lotteritilsynet har også vurdert om det bør innføres en særskilt informasjonsplikt i regelverket. Etter tilsynets vurdering er dette ikke et hensiktsmessig tiltak for mekanismer som omfattes av den foreslåtte utvidelsen. Slike mekanismer vil ikke kunne tilbys uten nødvendig tillatelse, og en særskilt informasjonsplikt kan skape uklarhet om hvorvidt tilbudet likevel er lovlig.

For mekanismer som fortsatt lovlig kan tilbys, kan informasjon derimot være et relevant tiltak. En eventuell informasjonsplikt kan blant annet omfatte opplysninger om mekanismens tilfældighetsbaserte karakter, kostnaden angitt i norske kroner, sannsynligheten for å oppnå ulike premier, bruken av digitale verdier og begrensninger i muligheten til å bruke, overføre eller omsette premien. Plikten bør i så fall påhvile den aktøren som tilbyr mekanismen eller gjør den tilgjengelig for spillere i Norge.

8.2 Sentrale vilkår og avgrensninger

For å avgrense hvilke mekanismer som bør omfattes av regelverket, foreslår Lotteritilsynet å ta utgangspunkt i de grunnleggende elementene i pengespilldefinisjonen. Reguleringen bør som utgangspunkt omfatte pengespill-lignende mekanismer i eller i tilknytning til dataspill der spilleren yter en innsats, kan vinne en premie, og utfallet er helt eller delvis tilfeldig.

Innsatsvilkåret bør omfatte penger og digitale verdier som helt eller delvis er ervervet direkte eller indirekte mot betaling eller annet økonomisk vederlag. At en digital verdi kan opptjenes gjennom spilling, bør ikke utelukke at den regnes som innsats når spilleren også har mulighet til å kjøpe den mot betaling.

Mekanismer som ikke krever at spilleren gir fra seg penger eller andre verdier som er kjøpt mot betaling eller annet økonomisk vederlag, bør som hovedregel falle utenfor reguleringen. Det å bruke tid på spillet eller oppgi personopplysninger bør ikke i seg selv regnes som innsats. Dette er aktiviteter som inngår i vanlig bruk av dataspill, og innebærer ikke at spilleren risikerer penger eller betalte digitale verdier for å delta i mekanismen.

Premievilkåret bør omfatte digitale verdier selv om de ikke kan omsettes eller realiseres økonomisk utenfor spillet. Med digitale verdier menes blant annet digital valuta, digitale eiendeler og gjenstander, fordeler, ytelser og rettigheter i eller i tilknytning til dataspill. Dette kan for eksempel være skins, kosmetiske gjenstander, avatarer, virtuelle samlerobjekter og kjæledyr, samt rettigheter eller tilgang til spillinnhold. Slike verdier kan gi spilleren fordeler, progresjon, status eller sosial anerkjennelse og dermed stimulere til videre deltakelse eller pengebruk. Ordinære belønningsmekanismer som spilleren får gjennom normal spilling og spillprogresjon, uten å yte en innsats for å delta, bør derimot falle utenfor regelverket.

Dersom kravet om at premien må ha økonomisk verdi videreføres, bør dette også omfatte premier som bare kan brukes innad i spillet. Det bør ikke være avgjørende om premien kan omsettes, overføres til andre eller innløses i penger utenfor spillet. En premie bør også kunne anses å ha økonomisk verdi når den gir spilleren tilgang til digitalt innhold, funksjoner, fordeler eller andre verdier som ellers må kjøpes, eller som kan brukes i stedet for penger eller digitale verdier ervervet mot betaling. Det avgjørende bør være om premien har en reell økonomisk betydning for spilleren innenfor spillets system.

Tilfeldighetsvilkåret bør videreføres. En mekanisme bør omfattes når utfallet er helt eller delvis tilfeldig. Konkurranser der utfallet utelukkende avgjøres av deltakerens ferdigheter eller kunnskaper, bør falle utenfor.

8.3 Nærmere om forslaget til endringer i pengespillregelverket

Lotteritilsynet har vurdert flere mulige lovtekniske løsninger. Et alternativ er å endre pengespilloven § 2 slik at kravet om at premien må ha «økonomisk verdi» tas ut av hoved-definisjonen, kombinert med en forskriftshjemmel som gir departementet adgang til å gi nærmere regler om hva som regnes som innsats og premie, og om unntak fra lovens virkeområde. Et annet alternativ er å beholde dagens hoved-definisjon, men ta inn et nytt ledd som uttrykkelig regulerer pengespill-lignende mekanismer i dataspill der deltakerne mot en innsats kan vinne en premie, uten krav om økonomisk verdi, og resultatet er helt eller delvis tilfeldig. Et tredje alternativ er å klargjøre dagens pengespilldefinisjon, og å foreta en begrenset utvidelse av hvilke premier som skal anses å ha en økonomisk verdi.

Etter en samlet vurdering mener Lotteritilsynet at det første eller andre alternativet bør danne grunnlaget for den videre reguleringen. Begge alternativene vil omfatte de fleste betalte og tilfeldighetsbaserte pengespill-lignende elementer i eller i tilknytning til dataspill som kan medføre risiko for spilleproblemer. Alternativene vil derfor i større grad enn det tredje alternativet ivareta det påviste beskyttelsesbehovet.

Det tredje alternativet gir en mer begrenset utvidelse av pengespillregelverket og flere pengespill-lignende elementer i dataspill vil fortsatt falle utenfor pengespilldefinisjonen. Alternativet vil derfor i mindre grad ivareta beskyttelsesbehovet.

Forbrukertilsynet, Medietilsynet og Norsk Filminstitutt gir støtte til Lotteritilsynets vurdering av at det første eller andre alternativet bør danne grunnlaget for den videre reguleringen.

Felles for alle alternativene er at de klargjør hvilken betydning digitale verdier skal ha ved vurderingen av om vilkårene om innsats og premie er oppfylt. Med digitale verdier menes blant annet virtuell valuta, digitale eiendeler og gjenstander og andre digitale fordeler eller rettigheter. Dette kan for eksempel være skins, kosmetiske gjenstander, avatarer, virtuelle samlerobjekter og kjæledyr, tilgang til innhold og andre digitale rettigheter.

Digitale verdier kan ha økonomisk verdi, men kan også ha verdi utelukkende innenfor spillet, blant annet for spillerens spillopplevelse, progresjon, status eller sosiale tilhørighet. De kan også gi tilgang til videre deltakelse eller legge til rette for fortsatt pengebruk. Digitale verdier kan også ha en ren subjektiv verdi for spiller. Det foreslås å fastsette nærmere regler i forskrift om hvilke digitale verdier som skal regnes som innsats og premier i pengespill-lignende mekanismer i dataspill.

Samtidig bør forskriften tydelig avgrense lovens virkeområde mot mekanismer i dataspill som verken har likhetstrekk med pengespill eller innebærer tilsvarende risiko for spilleproblemer, økonomiske tap eller andre negative konsekvenser. Dette kan blant annet gjelde spill og konkurranser der utfallet utelukkende avgjøres av

ferdighet eller kunnskap. Det samme gjelder belønningsmekanismer som bare inngår i spillets normale progresjon, når spilleren ikke kan betale eller yte annet økonomisk vederlag for å få tilgang til mekanismen, eller for ytterligere deltakelse.

Alternativt kan dagens pengespilldefinisjon videreføres, mens departementet gir Lotteritilsynet generelle føringer for tolkningen av vilkåret om «premie av økonomisk verdi». En slik instruks kan avklare hvordan uttalelsene i Prop. 220 L (2020–2021) punkt 5.6.6 skal forstås ved vurderingen av digitale premier som ikke kan veksles inn i eller omsettes i vanlige penger eller andre verdier utenfor dataspillverdenen. En instruks kan imidlertid bare klargjøre gjeldende rett. Den kan ikke utvide lovens virkeområde til premier som ikke har økonomisk verdi. Løsningen vil derfor ha begrenset betydning for digitale premier som har verdi for spilleren, men liten eller ingen objektivt påviselig økonomisk verdi. En instruks vil dermed ikke ivareta reguleringsbehovet i samme grad som en lovendring.

8.4 Tilsyn og håndheving

Mekanismer som omfattes av pengespilldefinisjonen, vil være underlagt pengespilllovens alminnelige regler om tilsyn og håndheving. Lotteritilsynet kan blant annet gi pålegg om retting eller stenging, ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr og, når vilkårene er oppfylt, pålegge DNS-blokkering av nettsteder som tilbyr mekanismene. Også forbudene mot ulovlig markedsføring og betalingsformidling vil gjelde. Forslaget krever dermed ikke nye håndhevingsvirkemidler, men utvider anvendelsesområdet for de eksisterende

Lotteritilsynets rettslige kompetanse til å føre tilsyn og treffe vedtak innebærer ikke nødvendigvis at det er enkelt å oppnå etterlevelse i praksis. Dataspillmarkedet er grensekryssende, aktørene kan være etablert utenfor Norge, og tilbudet kan være fordelt mellom flere aktører og tjenester. Løpende oppdateringer kan dessuten endre mekanismenes innhold og virkemåte. Dette kan gjøre det krevende å avklare ansvar, innhente opplysninger om det faktiske tilbudet og får gjennomført vedtak overfor aktører som ikke innretter seg frivillig. Lotteritilsynets erfaring med håndheving overfor utenlandske pengespillaktører vil være relevant også på dette området.

De praktiske håndhevingsutfordringene tilsier at tilsynet bør innrettes risikobasert. Ved prioriteringen av saker og håndhevingstiltak bør det blant annet legges vekt på mekanismens skadepotensial, tilgjengeligheten for barn og unge, omfanget av pengebruken og tilbudets utbredelse. Det bør også tas hensyn til hvilke aktører som gjennom sin rolle og sine handlinger kan holdes ansvarlige etter regelverket, og som har faktisk mulighet til å påvirke, endre eller stanse det ulovlige forholdet.

Valget av håndhevingsvirkemiddel må vurderes konkret og være forholdsmessig. Pålegg om retting eller stans kan være egnet når en identifiserbar aktør kan fjerne eller endre den aktuelle mekanismen. DNS-blokkering kan være aktuelt der et

dataspill i hovedsak tilbyr ulovlig pengespillmekanismer. Dersom den ulovlige mekanismen bare er en avgrenset del av et dataspill eller en plattform med omfattende lovlig innhold, kan blokkering av hele tilbudet være uforholdsmessig. I slike tilfeller vil pålegg om å fjerne eller endre mekanismen normalt være aktuelt.

Erfaringer fra andre land viser at regulering kan være krevende å håndheve fullt ut, og at enkelte aktører eller spillere kan forsøke å omgå nasjonale begrensninger. Dette innebærer likevel ikke at reguleringen er uten virkning. Klare regler kan bidra til at seriøse aktører tilpasser tilbudene sine og redusere tilgjengeligheten til de aktuelle mekanismene. Det vil også gi myndighetene et tydeligere grunnlag for å gripe inn mot tilbud med høyt skadepotensial.

Effektiv håndheving vil kreve tydelige regler, risikobasert prioritering, tilstrekkelige ressurser, målrettet bruk av reaksjonsmidler og samarbeid med relevante myndigheter i Norge og andre land. For å vurdere om reguleringen og håndhevingen fungerer etter hensikten, bør regelverket evalueres etter at det har virket over tid. Evalueringen bør blant annet omfatte etterlevelse, håndhevingsutfordringer, omgåelser, ressursbehov og behov for regelverksendringer.

9. Forslag til endringer i pengespillregelverket

På bakgrunn av vurderingene ovenfor har Lotteritilsynet utarbeidet forslag til tre alternative modeller for endringer i pengespillregelverket som alle vil innebære at flere pengespill-lignende elementer i eller i tilknytning til dataspill omfattes av reguleringen. Dersom departementet går videre med forslaget bør den nærmere utformingen og avgrensningen vurderes i det videre regelverksarbeidet.

9.1 Særskilt regulering av pengespill-lignende mekanismer i dataspill

Forslaget innebærer å utvide pengespillregelverkets virkeområde og pengespilldefinisjonen til også å omfatte pengespill-lignende elementer i eller i tilknytning til dataspill. Dette foreslås gjennom et nytt andre ledd i pengespilloven § 2. Videre foreslås det å presisere i pengespillforskriften når digitale verdier skal anses som innsats eller premie i slike spill, og hvilke aktiviteter som omfattes av reguleringen.

Bestemmelsen vil ha et videre anvendelsesområde enn dagens pengespilldefinisjon, fordi den også vil omfatte spillmekanismer i eller i tilknytning til dataspill der spilleren kan vinne digitale premier uten økonomisk verdi. Slike premier kan blant annet være skins, kosmetiske gjenstander, avatarer, virtuelle samlere objekter, virtuelle kjæledyr, digitale rettigheter eller tilgang til innhold.

Forslaget vil omfatte lootbokser og andre pengespill-lignende mekanismer i dataspill der spilleren betaler penger eller bruker digitale verdier som er ervervet mot betaling, for en helt eller delvis tilfeldig mulighet til å vinne en virtuell premie. Skingambling og simulerte pengespill kan også omfattes når vilkårene om innsats, premie og tilfeldig utfall er oppfylt. Simulerte pengespill uten innsats eller premie vil fortsatt falle utenfor.

Sammenlignet med alternativ 2 vil reguleringen være tettere knyttet til dataspill og dermed i mindre grad være spill-, teknologi- og plattformnøytral. Dersom det senere utvikles nye former for pengespill eller pengespill-lignende mekanismer i eller utenfor dataspillområdet, som det av hensyn til å forebygge pengespillproblemer er behov for å regulere, kan det derfor bli nødvendig med ytterligere lovendringer. På den annen side gir alternativets mer avgrensede innretning større forutberegnelighet, og reduserer risikoen for at loven får et videre anvendelsesområde enn tilsiktet på andre områder.

Forslag til endring av pengespilloven § 2

§ 2 Hva loven gjelder

Loven gjelder pengespill der deltakere mot en innsats kan vinne en premie av økonomisk verdi, og resultatet er helt eller delvis tilfeldig.

Som pengespill regnes også spillmekanismer i eller i tilknytning til dataspill der deltakere mot en innsats kan vinne en premie, og resultatet er helt eller delvis tilfeldig.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hva som regnes som innsats og premie i pengespill, når resultatet skal anses helt eller delvis tilfeldig, og om unntak fra lovens virkeområde.

Forslag til nye bestemmelser i pengespillforskriften

§ 1 Definisjoner

I denne forskriften menes med

- e) digital verdi: virtuell valuta, eiendel, gjenstand, fordel, ytelse eller rettighet som foreligger i digital form, og som kan erverves, brukes, overføres, omsettes eller på annen måte disponeres, uavhengig av betegnelse, teknisk utforming eller hvilken plattform eller tjeneste verdien er knyttet til.*

Ny § 1a Innsats og premie i pengespill

Som innsats i pengespill regnes også digitale verdier som helt eller delvis er ervervet direkte eller indirekte mot betaling eller annet økonomisk vederlag.

Som premie i en spillmekanisme i eller i tilknytning til dataspill regnes også en digital verdi som spilleren kan vinne, oppnå eller tildeles gjennom deltakelse i

spillmekanismen. Dette gjelder uavhengig av om den digitale verdien har økonomisk verdi eller kan omsettes, overføres eller veksles inn mot penger eller andre formuesgoder.

Ny § 1b Avgrensning av lovens virkeområde

Loven gjelder ikke for

- a) konkurranser der vinneren utelukkende kåres etter ferdigheter eller kunnskap*
- b) belønningsmekanismer i dataspill som bare er del av normal spillprogresjon og som spilleren ikke kan fremskaffe eller øke tilgangen til gjennom betaling eller annet vederlag*
- c) pengespill etter pengespilloven § 2 første ledd der premien etter sin art og faktiske bruk må anses å være av ubetydelig verdi*

9.2 Generell utvidelse av pengespilldefinisjonen

Forslaget innebærer at kravet om at premien må ha økonomisk verdi, tas ut av den alminnelige pengespilldefinisjonen i pengespilloven § 2. Samtidig foreslås det å presisere i pengespillforskriften når digitale verdier skal anses som innsats og premie i pengespill, og hvilke aktiviteter som skal falle utenfor lovens virkeområde.

Forslaget utvider lovens virkeområde til spill der premien ikke kan omsettes eller realiseres økonomisk. Virtuelle premier kan derfor omfattes selv om de bare kan brukes i det aktuelle spillet eller spillmiljøet. Dette kan blant annet være skins, kosmetiske gjenstander, avatarer, virtuelle samlere objekter, virtuelle kjæledyr, digitale rettigheter og tilgang til spillinnhold.

I dataspill kan forslaget omfatte lootbokser og andre mekanismer der spilleren betaler penger eller bruker digitale verdier som er ervervet mot betaling, for en helt eller delvis tilfeldig mulighet til å vinne en virtuell premie. Skingambling og simulerte pengespill kan også omfattes når vilkårene om innsats, premie og tilfeldig utfall er oppfylt. Simulerte pengespill uten innsats eller premie vil fortsatt falle utenfor.

Forslaget er generelt og er ikke begrenset til dataspill eller bestemte typer mekanismer. Det avgjørende er hvordan spillet faktisk er utformet, ikke hvilken betegnelse, teknologi eller plattform som brukes. Dette reduserer muligheten for omgåelser og gjør regelverket bedre egnet til å omfatte nye spill, mekanismer og digitale verdier.

Den generelle utformingen kan samtidig føre til at reguleringen omfatter flere aktiviteter enn tilsiktet, også utenfor dataspillområdet. Det foreslås derfor å unnta aktiviteter som ikke reiser de samme beskyttelsesbehovene som pengespill. Dette gjelder blant annet konkurranser der utfallet utelukkende avgjøres av kunnskap eller ferdighet, og belønningsmekanismer som bare inngår i normal spillprogresjon.

Forslag til endring av pengespilloven § 2

§ 2 Hva loven gjelder

Loven gjelder pengespill der deltakere mot en innsats kan vinne en premie, og resultatet er helt eller delvis tilfeldig.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hva som regnes som innsats og premie i pengespill, når resultatet skal anses helt eller delvis tilfeldig, og om unntak fra lovens virkeområde.

Forslag til nye bestemmelser i pengespillforskriften

§ 1 Definisjoner

I denne forskriften menes med

e) digital verdi: virtuell valuta, eiendel, gjenstand, fordel, ytelse eller rettighet som foreligger i digital form, og som kan erverves, brukes, overføres, omsettes eller på annen måte disponeres, uavhengig av betegnelse, teknisk utforming eller hvilken plattform eller tjeneste verdien er knyttet til.

Ny § 1a Innsats og premie i pengespill

Som innsats i pengespill regnes også digitale verdier som helt eller delvis er ervervet direkte eller indirekte mot betaling eller annet økonomisk vederlag.

Som premie i pengespill regnes også digitale verdier.

Ny § 1b Avgrensing av lovens virkeområde

Loven gjelder ikke for

- a) konkurranser der vinneren utelukkende kåres etter ferdigheter eller kunnskap*
- b) belønningsmekanismer i spill som bare er del av normal spillprogresjon og som spilleren ikke kan fremskaffe eller øke tilgangen til gjennom betaling eller annet vederlag*

9.3 Presisering og begrenset utvidelse av gjeldende pengespilldefinisjon

Forslaget viderefører dagens pengespilldefinisjon og kravet om at premien må ha økonomisk verdi. Samtidig tas det inn en hjemmel i pengespilloven § 2 til å gi forskriftsregler om hva som skal regnes som innsats, hvilke premier som skal anses å ha økonomisk verdi, og hvilke spill, mekanismer og aktiviteter som skal falle utenfor lovens virkeområde. Forskriften innebærer en presisering av hvilke virtuelle verdier som kan utgjøre innsats i et pengespill, og en begrenset utvidelse av hva som regnes som premie av økonomisk verdi for spillmekanismer i dataspill.

Etter forslaget vil en virtuell premie kunne anses å ha økonomisk verdi dersom den kan omsettes, overføres, veksles inn i penger eller andre formuesgoder eller brukes som betalingsmiddel. Det er ikke avgjørende om dette kan skje i eller utenfor det aktuelle spillet eller spillmiljøet. Flere virtuelle premier vil dermed omfattes enn det som er lagt til grunn i forarbeidene til dagens lov.

Lootbokser og andre pengespill-lignende mekanismer vil omfattes når vilkårene om innsats, premie av økonomisk verdi og helt eller delvis tilfeldig utfall er oppfylt. Dette kan også gjelde skingambling og simulerte pengespill der digitale verdier med økonomisk verdi brukes som innsats og premie.

Kravet om økonomisk verdi innebærer at flere betalte og tilfeldighetsbaserte mekanismer i dataspill fortsatt vil falle utenfor pengespilldefinisjonen. Dette gjelder blant annet mekanismer med premier som bare har bruksverdi, sosial verdi eller betydning for spillopplevelsen, og som ikke kan omsettes eller realiseres økonomisk på annen måte. Mange lootbokser og lignende mekanismer vil derfor fortsatt ikke omfattes av pengespillregelverket, selv om de kan innebære risiko for gjentatt pengebruk, gevinstforventning og pengespillproblemer.

Alternativet har en mer begrenset rekkevidde enn alternativ 1 og 2, og vil derfor i mindre grad ivareta det beskyttelsesbehovet som ligger til grunn for forslaget.

Forslag til endring av pengespilloven § 2

§ 2 Hva loven gjelder

Loven gjelder pengespill der deltakere mot en innsats kan vinne en premie av økonomisk verdi, og resultatet er helt eller delvis tilfeldig.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hva som regnes som innsats og premie av økonomiske verdi i pengespill, når resultatet skal anses helt eller delvis tilfeldig, og om unntak fra lovens virkeområde.

Forslag til nye bestemmelser i pengespillforskriften

§ 1 Definisjoner

I denne forskriften menes med

- e) *digital verdi: virtuell valuta, eiendel, gjenstand, fordel, ytelse eller rettighet som foreligger i digital form, og som kan erverves, brukes, overføres, omsettes eller på annen måte disponeres, uavhengig av betegnelse, teknisk utforming eller hvilken plattform eller tjeneste verdien er knyttet til.*

Ny § 1a Innsats og premie i pengespill

Som innsats i pengespill regnes også digitale verdier som helt eller delvis er ervervet direkte eller indirekte mot betaling eller annet økonomisk vederlag.

Som premie i en spillmekanisme i eller i tilknytning til dataspill regnes også digitale verdier som spilleren kan vinne, oppnå eller tildeles gjennom deltakelse i mekanismen, dersom verdien kan omsettes, overføres eller veksles inn i penger eller andre formuesgoder, eller brukes som betalingsmiddel.

Ny § 1b Avgrensing av lovens virkeområde

Loven gjelder ikke for

- a) konkurranser der vinneren utelukkende kåres etter ferdigheter eller kunnskap*
- b) belønningsmekanismer i dataspill som bare er del av normal spillprogresjon og som spilleren ikke kan fremskaffe eller øke tilgangen til gjennom betaling eller annet vederlag*
- c) pengespill der premien etter sin art og faktiske bruk må anses å være av ubetydelig verdi*

10. Alternative virkemidler

Lotteritilsynets forslag er å ivareta reguleringsbehovet gjennom endringer i pengespillregelverket. Mandatet krever samtidig at utredningen beskriver og vurderer alternative virkemidler som kan forebygge eller redusere negative konsekvenser av pengespill-lignende elementer i, eller i tilknytning til, dataspill. Utredningen må også beskrive negative og positive virkninger av tiltakene, og legge fram en anbefaling.

Nedenfor vurderes både ikke-regulatoriske tiltak og regulatoriske tiltak utenfor pengespillregelverket. Vurderingen gjelder hvilken beskyttelse tiltakene kan gi, hvilke svakheter og ulemper de har, og om de kan erstatte eller bør supplere endringer i pengespillregelverket.

10.1 Aldersmerking, foreldreinvolvering og foreldrekontroll

Aldersmerking gir spillere, foreldre og foresatte informasjon om innholdet i dataspill og kan gjøre det lettere å vurdere hvilke spill som ikke passer for barn og unge. I Europa brukes PEGI-systemet, som gir aldersanbefalinger og opplysninger om blant annet vold, skremmende innhold, språkbruk, pengespillreferanser og kjøp i spill. Medietilsynet oppfordrer foreldre og foresatte til å bruke PEGI-merkingen aktivt når de vurderer hvilke spill som er egnet for barn og unge.

Aldersmerking kan, sammen med foreldreinvolvering og foreldrekontroll, bidra til bedre beskyttelse og mer informerte valg. Tiltakene kan også redusere risikoen for at barn og unge får tilgang til pengespill-lignende mekanismer i dataspill som ikke er egnet for aldersgruppen.

Virkningen av tiltakene er likevel begrenset. Aldersmerkingen er i hovedsak veiledende og hindrer ikke i seg selv barn og unge i å få tilgang til spill med en høyere anbefalt aldersgrense. PEGIs etiske retningslinjer skal bidra til at bransjen følger visse krav til blant annet mekanismer, markedsføring og sikkerhetstiltak for barn og unge, men merkeordningen brukes ikke av alle spillutgivere. Virkningen avhenger dessuten av at foreldre og foresatte kjenner til merkingen, forstår opplysningene og følger opp barnas bruk av spill.

Aldersmerkingen setter heller ikke bindende grenser for hvilke pengespill-lignende mekanismer som kan tilbys, og gir ikke myndighetene grunnlag for å gripe inn mot selve tilbudet. Aldersmerking og andre beskyttelsestiltak kan derfor ikke erstatte bindende regulering, men kan brukes sammen med endringer i pengespillregelverket. Tiltakene kan gi barn og unge bedre beskyttelse mot både pengespill-lignende mekanismer og annet skadelig eller uegnet innhold i dataspill.

10.2 Informasjon, veiledning og forebygging

Informasjon og veiledning kan øke kunnskapen om hvordan de pengespill-lignende mekanismene i dataspill fungerer, hvilke kostnader og risikoer de kan innebære, og hvor spillere og foresatte kan søke råd og hjelp.

Handlingsplan mot spilleproblemer 2026–2029 inneholder en rekke tiltak som skal bidra til å forebygge både dataspillproblemer og pengespillproblemer. Tiltakene omfatter blant annet:

- forebyggende arbeid i skoler, fritidsklubber, idrettslag og andre relevante arenaer
- informasjon og kampanjer gjennom digitale kanaler
- veiledning til foreldre og foresatte
- informasjon på arbeidsplasser, lærlingplasser og i førstegangstjenesten
- veiledning til fritidsledere, trenere, helsepersonell og andre fagpersoner

Tiltakene kan bidra til kunnskap, bevissthet og tidlig forebygging. De kan også nå grupper som ikke fanges opp av et regelverk rettet mot bestemte mekanismer. Virkningen kan likevel være begrenset når informasjonen gis i en kjøps- eller spillsituasjon preget av forventning om belønning, sosial påvirkning og mulighet for rask og gjentatt deltakelse. Informasjon hindrer heller ikke i seg selv at mekanismene tilbys eller at spillere får tilgang til dem.

Informasjon, veiledning og forebyggende tiltak kan gjøre spillere, foreldre og foresatte bedre i stand til å forstå og håndtere risiko. Tiltakene setter imidlertid ikke grenser for hvilke mekanismer som kan tilbys, og gir ikke myndighetene grunnlag for å gripe inn. De kan derfor ikke erstatte endringer i pengespillregelverket, men bør brukes sammen med regelverksendringene.

10.3 Frivillige bransjetiltak

Frivillige bransjestandarder kan bidra til raskere tilpasning enn lovgivning og kan være fleksible når dataspill, plattformer og tekniske løsninger endres. Tiltakene kan blant annet gjelde informasjon, foreldrekontroll, utformingen av kjøpsløsninger og begrensninger i barns tilgang til for eksempel pengespill-lignende mekanismer i dataspill.

Virkningen avhenger imidlertid av at relevante aktører slutter seg til tiltakene og etterlever dem over tid. Frivillige ordninger vil heller ikke nødvendigvis omfatte alle spillskaper, plattformer, markedsplasser og tredjepartstjenester i et internasjonalt marked. De gir heller ikke myndighetene samme mulighet til å håndheve krav eller reagere ved brudd.

Frivillige tiltak gir derfor ikke tilstrekkelig sikkerhet for at alle relevante aktører følger de samme kravene. De kan likevel utfylle regelverket ved å bidra til raskere utvikling og tilpasning av blant annet informasjon, foreldrekontroll og kjøpsløsninger.

Bransjetiltakene kan dermed gi bedre beskyttelse, men må kombineres med bindende regler for å møte reguleringsbehovet.

10.4 Andre regulatoriske tiltak

I tillegg til endringer i pengespillregelverket kan tiltak på andre regelverksområder bidra til å redusere risikoen for pengespillproblemer og styrke forbrukervernet ved tilbud av pengespill-lignende mekanismer i dataspill.

Forbrukerregelverket kan blant annet gi vern mot urimelig handelspraksis, manipulerende utforming, mangelfull prisinformasjon, bruk av virtuell valuta og markedsføring rettet mot barn. Regelverket gir imidlertid ikke alene et direkte og helhetlig grunnlag for å regulere adgangen til å tilby de aktuelle mekanismene. Det nasjonale handlingsrommet på forbrukerområdet er dessuten begrenset av EØS-retten.

Regelverksutviklingen i EU og EØS kan få betydning for hvordan disse utfordringene kan håndteres gjennom forbrukerregelverket fremover. Norske myndigheter bør følge denne utviklingen, særlig i den grad den berører beskyttelsen av barn og unge og risikoen for både pengespillproblemer og dataspillproblemer. I denne sammenhengen viser Lotteritilsynet til det danske politiske initiativet om å arbeide for et forbud på EU-nivå mot lootbokser med avhengighetsskapende utforming og andre skadelige praksiser innenfor den kommende Digital Fairness Act - Spilpakke 1: Bred politisk aftale skal bremse spilafhængighed og beskytte børn og unge.

Medieregelverket og tilknyttede virkemidler kan på sin side bidra til å beskytte mindreårige mot skadelig medieinnhold og regulere enkelte former for markedsføring

og formidling, blant annet i audiovisuelle medietjenester og på videodelingsplattformer. Virkemidlene gjelder imidlertid avgrensede sider ved innholdet, markedsføringen og formidlingen. De stiller ikke generelle og bindende krav til hvordan pengespill-lignende mekanismer kan utformes eller tilbys.

Tiltak gjennom forbruker- og medieregulverket, både nasjonalt og på EU- og EØS-nivå, kan dermed styrke det samlede vernet. Slike tiltak kan likevel ikke erstatte regler som er særskilt innrettet mot mekanismenes virkemåte og den tilhørende risikoen for pengespillproblemer og andre negative konsekvenser.

Etter en samlet vurdering mener Lotteritilsynet at de alternative virkemidlene kan styrke vernet, men at de verken hver for seg eller samlet er tilstrekkelige til å håndtere risikoen ved de aktuelle mekanismene. Pengespillregulverket bør derfor fortsatt være hovedsporet for reguleringen, mens de øvrige tiltakene bør brukes i tillegg.

11. Økonomiske og administrative konsekvenser

Lotteritilsynet kan ikke se at forslag til endringer i pengespilloven og pengespillforskriften klart vil medføre uforholdsmessige kostnader for etterlevelse og næringsmessige konsekvenser for nasjonal dataspillbransje. Ifølge NFI så tilbyr ikke norsk dataspillbransje spill per nå med pengespill-element som vi har foreslått omfattet av pengespillregulverket.

For en del av internasjonal dataspillbransje vil de eventuelle regelverksendringene som vi har foreslått sannsynligvis kunne medføre økte kostnader for etterlevelse av regelverket og andre næringsmessige konsekvenser ved endringer i innholdet og/eller selve spilltilbudet til personer i Norge.

Ut fra informasjon i redegjørelsen fra NFI, så vil konsekvensene for store deler av spillmarkedet sannsynligvis være begrensede. For spill som er sterkt avhengige av lootbokser eller virtuelle markeds plasser, kan konsekvensene bli mer omfattende. NFI viser til at internasjonale erfaringer viser at spillutviklere ofte velger å tilpasse spillene til nasjonale regelverk ved å fjerne eller endre enkelte funksjoner, heller enn å trekke hele spillet fra markedet.

Lotteritilsynet har lagt til grunn vurderingen fra NFI og har ikke sett behov for å innhente nærmere informasjon om dette til denne utredningen. Vi viser her til NFIs redegjørelse i sin helhet.

Spill kan bli fjernet helt fra det norske markedet av utvikleren og norske forbrukere kan dermed miste tilgang til produkter de allerede har kjøpt og investert tid og

penger i. Et spørsmål som både NFI og Medietilsynet har stilt og vært opptatt av er hvilke rettigheter forbrukeren har på dette området. Lotteritilsynet har vist til at dette er en parallell til eksisterende virkemidler i pengespilloven med betalingsformidlingsforbudet og DNS-blokkering der forbrukere blir rammet når spillselskaper, og betalingsformidlere lar forbrukere spille selv om spillene er forbudt å tilby og formidle. Det er her viktig med informasjon fra spillselskapene og fra oss så spillere best mulig kan innrette seg og ta et informert valg av hva en risikerer ved å bruke penger på dataspill knyttet til pengespill. Det er likevel slik at det kan ramme noen forbrukere, men hindre at mange andre forbrukere/spillere får pengespillproblem og konsekvenser av det.

Forslaget innebærer at Lotteritilsynet i større grad må håndheve regelverket overfor aktører som tilbyr pengespill-element i dataspill. Det vil innebære mer arbeid for Lotteritilsynet med informasjon og kontroll. Trolig bør en ta høyde for opp mot ett årsverk utover tilsynets ordinære virksomhet med å stanse ulovlig pengespill tilbudt og markedsført fra utenlandske aktører.

Referanser

Oversikt over Lotteritilsynets kilder i lenker:

BEUC. (2024). Loot boxes: How the gaming industry manipulates and exploits consumers. Bureau Européen des Unions de Consommateurs.

Borch, A., & Steinnes, K. K. (2021). Pay to play: Unges forhold til kjøp av overraskingspakkar i dataspel. Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet.

Borch, A., & Steinnes, K. K. (2023). To game is to belong. OsloMet.

Donati, M. A., Sanson, F., & Primi, C. (2022). Loot boxes use, video gaming, and gambling in adolescents: Results from a path analysis before and during COVID-19-pandemic-related lockdown in Italy. *Frontiers in Psychology*, 13, Article 1009129.

Drummond, A., Sauer, J. D., Hall, L. C., Zendle, D., & Loudon, M. R. (2025). Virtual currencies in online gaming increase the willingness to pay for loot boxes: An experimental analysis. *Experimental Economics*.

Handlingsplan mot spilleproblemer 2026–2029. (2026). Kultur- og likestillingsdepartementet.

Hing, N., Greer, N., King, D. L., Browne, M., Rockloff, M., & Delfabbro, P. (2022). Associations between loot box purchasing, gambling and gaming problems among adolescents. *Addictive Behaviors*, 132, 107357.

Hing, N., Russell, A. M. T., King, D. L., Rockloff, M., Browne, M., Greer, N., & Delfabbro, P. (2023). Adolescents' experiences and perceptions of simulated gambling. *GREO Evidence Insight*.

Lotteritilsynet. (2025). Ansvarlighet og kanalisering hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Rapport mars 2025.

Lotteritilsynet. (2025). Ungdomsundersøkelse om penge- og dataspillproblemer i Norge 2025. Lotteritilsynet.

Lotteritilsynet. (2026). Ansvarlighet og kanalisering hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Rapport mars 2026.

Medietilsynet. (2026). Barn og medier 2026. Medietilsynet.

Prop. 220 L (2020–2021). Lov om pengespill (pengespilloven). Kulturdepartementet.

Slette-meås, D., Eriksen, I. M., Aarsand, P., mfl. (2025). Engasjerende eller manipulerende? Plattformdesign i møte med barns digitale praksiser og sårbarhet (SIFO-rapport nr. 1-2025). Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet.

Spelinspektionen. (2024). Redovisning av uppdrag i Spelinspektionens regleringsbrev Fi2023/03130: Att kartlägga de bakomliggande faktorerna till att ungas spelande ökar och hur sådant spelande finansieras samt att följa utvecklingen av ungas spelande. Spelinspektionen.

SQ Magazine. (u.å.). *In-game purchases statistics*. SQ Magazine.

Universitetet i Bergen. (2023). Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2022. Universitetet i Bergen.

Zendle, D., & Cairns, P. (2018). Video game loot boxes are linked to problem gambling: Results of a large-scale survey. *PLOS ONE*, 13(11), e0206767.

Zendle, D., & Cairns, P. (2019). Loot boxes are again linked to problem gambling: Results of a replication study. *PLOS ONE*, 14(3), e0213194.

Zendle, D., Meyer, R., & Over, H. (2020). Paying for loot boxes is linked to problem gambling, regardless of specific features such as cash-out and pay-to-win. *Computers in Human Behavior*, 102, 181–191.

Oversikt over Forbrukertilsynets fotnoter og kilder:

^[1] En transaksjonsbeslutning er mer enn bare beslutningen om å kjøpe eller ikke kjøpe. Det kan være valget om å gå forbi et kafévindu uten å gå inn, eller scrolle videre på mobilen. Det kan også være valg man tar etter et kjøp. Vilket utelukker praksiser som er uegnet til å påvirke slike beslutninger.

^[2] 'Whales' refererer til forbrukere som bruker enorme summer penger på kjøp i spill. Det betyr ikke nødvendigvis at de er pengesterke. Noen spill designes med tanke på å lokke til seg disse spillerne.

^[3] The Consumer Protection Cooperation Network's Key Principles on In-game Virtual Currencies, tilgjengelig her:

https://commission.europa.eu/document/download/8af13e88-6540-436c-b137-9853e7fe866a_en

^[4] Guidelines on measures to ensure a high level of privacy, safety and security for minors online, pursuant to Article 28(4) of Regulation (EU) 2022/2065.

^[5] Se Kommisjonens rapport her:

https://commission.europa.eu/document/download/707d7404-78e5-4aef-acfa-82b4cf639f55_en

^[6] The Consumer Protection Cooperation Network's Key Principles on In-game Virtual Currencies, tilgjengelig her:

https://commission.europa.eu/document/download/8af13e88-6540-436c-b137-9853e7fe866a_en

^[7] Oversikt over initiativet på Kommisjonens nettsider: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2024/000007_en

^[8] Se høringsforslag her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-horingsnotat-med-forslag-til-endringer-i-markedsforingsloven-barns-forbrukervern-i-digitale-medier/id3072837/>.

^[9] Artikkel 3 nr. 1.

^[10] Artikkel 2 bokstav d, jf. mfl. § 5.

^[11] Commission Notice – Guidance on the interpretation and application of Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market.

^[12] EU-kommisjonen (2022 b), link: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/e-commerce-directive>.

^[13] EU-domstolens saker C-339/15 og C-649-18.

^[14] Minst 2/3 av medlemsland og 2/3 av innbyggerne i EU.

Oversikt over Medietilsynets kilder i fotnoter:

1 Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

2 Lov 6. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv.

3 Prop. 123L (2013-2014) Lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv. Punkt 6.11.3

4 <https://pegi.info/pegi-code-of-conduct>

^[5] <https://www.gamesindustry.biz/loot-box-state-of-play-2024-another-trip-around-the-world-of-regulation>

Oversikt over Filminstituttets kilder med lenker i teksten:

Kultur- og likestillingsdepartementet. (2025). *Forskrift om tilskudd til utvikling, lansering og formidling av dataspill (FOR-2025-12-08-2440)*. Lovdata.

Borch, A., & Steinnes, K. K. (2023). *Lootbokser = tilhørighet? En studie av unges sosiale motiver for å kjøpe forundringspakker i dataspill*.

Borch, A., & Steinnes, K. K. (2023). *To game is to belong*. OsloMet.

Brooks, G. A., Clark, L., Clark, C. N., & Hodgson, K. (2022). *The exposure of players to loot boxes in video games and their prevalence in popular games*. PLOS ONE, 17(3), e0263177.

Drummond, A., Sauer, J. D., Hall, L. C., Zendle, D., & Loudon, M. R. (2022). *Why loot boxes could be regulated as gambling*. [Dersom denne faktisk er kilden til anslaget om utbredelse må korrekt referanse kontrolleres.]

Zendle, D., Meyer, R., Waters, S., & Ballou, N. (2022). *The prevalence of loot boxes and player exposure to them in contemporary video games*. *Addiction*, 117(7), 1915-1925.

Parent Zone. (2019). *The rip-off games: How the new business model of online gaming exploits children*. Parent Zone.

Belgian Gaming Commission. (2018). *Research report on loot boxes*.

Spelinspektionen. (2024). *Redovisning av uppdrag i Spelinspektionens regleringsbrev Fi2023/03130: Att kartlägga de bakomliggande faktorerna till att ungas spelande ökar och hur sådant spelande finansieras samt att följa utvecklingen av ungas spelande*.