

## **Høringsnotat**

**Forslag til ny forskrift om pengespill  
og forslag til endringer i enkelte andre forskrifter**

Høringsfrist: 5. august 2022

## Innhold

1.	Innledning.....	6
2.	Krav om risikovurdering og internkontroll.....	7
2.1	Gjeldende rett.....	7
2.2	Departementets vurdering .....	7
2.2.1	Innledning.....	7
2.2.2	Risikovurdering.....	8
2.2.3	Internkontroll.....	9
3.	Tiltak for å sikre forbrukervern og hindre kriminalitet .....	10
3.1	Gjeldende rett.....	10
3.2	Departementets vurdering .....	11
3.2.1	Innledning.....	11
3.2.2	Registrert spill.....	12
3.2.3	Informasjon om pengespillene .....	13
3.2.4	Øvrige tiltak for å sikre trygge pengespill .....	14
4.	Tiltak for å forebygge spilleproblemer og sikre ansvarlige spill .....	16
4.1	Gjeldende rett.....	16
4.2	Departementets vurdering .....	17
4.2.1	Innledning.....	17
4.2.2	Generelle ansvarlighetstiltak.....	17
4.2.3	Spesielle ansvarlighetstiltak for enerettstilbydernes spill.....	21
5.	Markedsføring .....	26
5.1	Gjeldende rett.....	26
5.2	Departementets vurdering .....	26
5.2.1	Innledning.....	26
5.2.2	Nødvendighetsavgrensningen .....	27
5.2.3	Regler om krav til markedsføringens innhold .....	28
5.2.4	Regler om begrensninger i markedsføringens innhold .....	29
5.2.5	Forbud mot enkelte markedsføringsmetoder .....	30
5.2.6	Forbud mot å markedsføre enkelte pengespill .....	31
5.2.7	Regler om kommunikasjon av hva overskuddet fra pengespill går til .....	32
6.	Enerettstilbydernes pengespilltilbud .....	37
6.1	Gjeldende rett.....	37
6.2	Departementets vurdering .....	37
6.2.1	Innledning .....	37

6.2.2	Norsk Tippings pengespilltilbud .....	37
6.2.3	Pengespilltilbudet til den som gis enerett til å tilby pengespill på hest .....	39
6.2.4	Endringer i enerettstilbydernes pengespilltilbud.....	39
6.2.5	Enerettstilbydernes spilleregler .....	40
6.2.6	Tillatelse til midlertidig utprøving .....	41
7	Enerettstilbydernes behandling av personopplysninger .....	43
7.1	Gjeldende rett .....	43
7.2	Departementets vurdering.....	43
7.2.1	Hvordan personopplysningene kan brukes .....	43
7.2.2	Hvilke personopplysninger som kan behandles .....	44
7.2.3	Utlevering av personopplysninger til forskning.....	46
7.2.4	Lagringstid.....	46
8	Pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne .....	50
8.1	Generelle krav .....	50
8.1.1	Gjeldende rett.....	50
8.2	Krav til medhjelper .....	54
8.2.1	Gjeldende rett.....	54
8.2.2	Departementets vurdering .....	56
8.3	Pengespill som ikke trenger tillatelse .....	59
8.3.1	Gjeldende rett.....	59
8.3.2	Departementets vurdering .....	60
8.4	Hvem som kan få tillatelse - forhåndsgodkjenning .....	61
8.4.1	Gjeldende rett.....	61
8.4.2	Departementets vurdering .....	62
8.5	Pengespill med omsetning inntil 100 millioner kroner .....	65
8.5.1	Gjeldende rett.....	65
8.5.2	Departementets vurdering .....	65
8.6	Særlige regler om skrapelodd .....	67
8.6.1	Gjeldende rett.....	67
8.7	Pengespill med omsetning inntil 360 millioner kroner .....	70
8.7.1	Gjeldende rett.....	70
8.8	Bingo.....	72
8.8.1	Gjeldende rett.....	72
8.9	Radio- og tv-bingo .....	85
8.9.1	Gjeldende rett.....	85

8.9.2	Departementets vurdering .....	85
8.10	Spill på skip .....	87
8.10.1	Gjeldende rett.....	87
8.10.2	Departementets vurdering .....	88
8.11	Norgesmesterskap i poker .....	90
8.11.1	Gjeldende rett.....	90
9	Saksbehandling og tilsyn.....	92
9.9	Digital kommunikasjon .....	92
9.9.1	Gjeldende rett.....	92
9.9.2	Departementets vurdering .....	92
9.10	Pengespillregisteret.....	92
9.10.1	Gjeldende rett.....	92
9.10.2	Departementets vurdering .....	93
9.11	Gebyrer .....	93
9.11.1	Gjeldende rett.....	93
10	Håndheving og sanksjoner .....	95
10.9	Betalingsformidlingsforbudet .....	95
10.9.1	Gjeldende rett.....	95
10.9.2	Departementets vurdering .....	95
10.10	Stans i utbetalinger og tilbakebetaling.....	97
10.10.1	Gjeldende rett .....	97
10.10.2	Departementets vurdering .....	97
10.11	Overtredelsesgebyr .....	98
10.11.1	Gjeldende rett.....	98
10.11.2	Departementets vurdering .....	98
11	Ikrafttredelse, overgangsregler og endring i andre forskrifter .....	100
11.1	Ikrafttredelse av forskriften og oppheving og endring av gjeldende forskrifter på pengespillfeltet.....	100
11.2	Forslag til ny forskrift om tilskudd til frivillige organisasjoner som arbeider med problematisk spilleatferd .....	101
11.3	Endringer i andre forskrifter.....	102
11.3.1	Offentlegforskrifta .....	102
11.3.2	Endringer i terminologi og henvisninger i andre lover .....	102
11.3.3	Endringer i forskrift til stiftelsesloven mv. ....	103
11.4	Overgangsregler .....	103

12	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	105
12.1	Konsekvenser for det offentlige .....	105
12.2	Konsekvenser for pengespilltilbydere .....	105
12.3	Konsekvenser for forbrukere og sårbare spillere .....	107

# 1. Innledning

Kultur- og likestillingsdepartementet legger med dette fram forslag til ny pengespillforskrift, med hjemmel i lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespilloven), heretter ny pengespillov.

Pengespillforskriften er ment å erstatte gjeldende forskrifter vedtatt med hjemmel i lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven. Disse tre lovene vil bli erstattet av ny pengespillov, jf. *Prop 220 L (2020 – 2021) Ny lov om pengespill (pengespilloven)*, som er hjemmelsgrunnlaget for ny pengespillforskrift. Ny pengespillov ble vedtatt 8. mars 2022, og det legges opp til at loven vil tre i kraft 1. januar 2023.

Pengespillforskriften skal nærmere bestemt erstatte gjeldende forskrift til lov om lotterier, forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m., forskrift om bingo, forskrift om forhåndstrukne lotterier med skrapelodd, forskrift om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn, forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse og forskrift om totalisatorspill. Forskrift om underholdningsautomater og forskrift om oppstillingstillatelser av underholdningsautomater oppheves.

Forskriften inneholder ikke bestemmelser om fordeling av Norsk Tippings overskudd.<sup>1</sup> Dagens forskrifter om fordeling av Norsk Tippings overskudd vil derfor fortsette å gjelde som før.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Med unntak av bestemmelser om fordelingen av overskudd fra Norsk Tippings Belagoterminaler, som er regulert i forskriften kapittel 11.

<sup>2</sup> Disse er forskrift om idrettens andel av overskuddet til Norsk Tipping AS, forskrift om grasrotandel, forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping, forskrift om tilskudd til frivillige organisasjoner som arbeider med problematisk spilleatferd og forskrift om tilskudd til arrangementer for idrett og fysisk aktivitet for personer med funksjonsnedsettelse.

## **2. Krav om risikovurdering og internkontroll**

### **2.1 Gjeldende rett**

Ny pengespillov §§ 7 og 8 stiller krav om at tilbydere av pengespill skal gjennomføre tiltak, tilpasset typen pengespill, for å motvirke spilleproblemer og forhindre kriminalitet i forbindelse med pengespillvirksomheten. Tilbyderne skal også gjennomføre pengespillene på en redelig måte.

Lotteritilsynet gjennomfører i dag tilsyn med enerettstilbyderne på bakgrunn av en risikobasert tilnærming til pengespilltilbudet. Risikobasert tilnærming betyr en systematisk prosess for å vurdere sannsynligheten for og konsekvensen ved brudd på formålet med enerettsmodellen. For Norsk Tipping fremkommer dette i «Lotteritilsynets instruks for kontroll med Norsk Tipping» jf. tidligere pengespillov § 14 og for Norsk Rikstoto reguleres dette i konsesjonen punkt 2.

Begge enerettstilbyderne har allerede i dag gode systemer for risikohåndtering og internkontroll. For å sikre at enerettstilbyderne etterlever krav til ansvarlige og trygge pengespill gjennomfører Lotteritilsynet kvalitetsrevisjoner av begge tilbyderne. Det innebærer kontroll med tilbydernes kvalitetssystem, risikostyring og om kontrollene er etterlevd internt i systemene hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Enerettstilbyderne har også krav om risikovurdering og internkontroll etter hvitvaskingsloven.

Det øvrige pengespillmarkedet har i dag ikke særlige krav til risikovurdering og internkontroll i pengespillovgivningen. Tilbydere av pengespill som faller inn under hvitvaskingsloven som rapporteringspliktige er imidlertid pålagt både risikovurdering av pengespill (risiko for hvitvasking) og krav om internkontrollsystem for å følge opp hvitvaskingslovens krav. Den som tilbyr pengespill som krever tillatelse er rapporteringspliktig, med unntak av tilbydere av lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften § 6, foreningsbingo uten tilbud av databingo med tillatelse etter bingoforskriften § 2 og bingo i lokalradio eller -fjernsyn med tillatelse etter bingoforskriften § 23, jf. hvitvaskingsforskriften § 1-4 første ledd. I tillegg kan den som tilbyr lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften § 7 søke Lotteritilsynet om å unntas som rapporteringspliktig, dersom lotteriet utgjør en beviselig lav risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, jf. hvitvaskingsforskriften §1-4 tredje ledd.

### **2.2 Departementets vurdering**

#### **2.2.1 Innledning**

Utgangspunktet i ny pengespillov er at pengespilltilbyderne selv er nærmest til å vurdere hvilke nødvendige tiltak som må settes i verk for å sikre trygge og ansvarlige pengespill. For å sikre at slike vurderinger og tiltak gjennomføres, foreslår departementet i §§ 2 og 3 overordnede krav om risikovurdering og internkontroll for tilbydere av pengespill som krever tillatelse. Forslaget går ikke i detalj på hvordan disse vurderingene skal gjennomføres, men stiller krav til at pengespilltilbyderne har slike system på plass.

Departementet foreslår ikke krav om å gjennomføre og dokumentere risikovurderinger eller å etablere internkontrollsystemer for pengespill med årlig omsetning under 200 000 kroner. Etter pengespilloven § 22 kan slike pengespill tilbys uten tillatelse etter nærmere regler. Pengespillene kan ikke ha høy risiko for spilleproblemer, de skal begrenses til et lokalt eller regionalt omfang og kan heller ikke gjennomføres på digitale plattformer. Risikoen for spilleproblemer og kriminalitet forbundet med disse pengespillene er derfor relativt lav. Det virker også uhensiktsmessig å etablere dokumentasjonskrav for pengespill som ikke det er nødvendig å søke om tillatelse for å gjennomføre.

Selv om krav om risikovurdering og internkontroll ikke vil gjelde for den som tilbyr disse pengespillene, følger det likevel av ny pengespillov § 8 en forpliktelse for alle som tilbyr pengespill til å sørge for at pengespillene gjennomføres på en redelig måte som er egnet til å vinne forbrukernes tillit.

### **2.2.2 Risikovurdering**

Departementet foreslår i § 2 at tilbydere av pengespill som krever tillatelse skal gjøre en risikovurdering av eget spilltilbud for å sikre ansvarlige og trygge pengespill. Formålet med risikovurderingen er å kartlegge og beskrive virksomhetens risiko for problematisk spilleatferd og kriminalitet samt risikoen for at pengespillene ikke gjennomføres på en redelig måte. Når pengespilltilbyderne avdekker risikoer innenfor disse områdene, må de beslutte tiltak som reduserer risikoen ned til et akseptabelt risikonivå (restrisiko).

Ny pengespillov gjelder for alle typer pengespillvirksomhet. Dette innebærer at kravet om risikovurdering vil gjelde for pengespilltilbydere med svært ulikt utgangspunkt, fra de store og profesjonelle enerettstilbyderne til frivillige organisasjoner som tilbyr pengespill av mindre omfang og med lav risiko. Risikovurderingen skal imidlertid tilpasses pengespilltilbudet. Dette innebærer at en risikovurdering vil ha svært ulikt omfang, avhengig av hvilket pengespilltilbud og hvilken tilbyder det er snakk om. Kravet til risikovurderingens omfang vil variere ut fra virksomhetens størrelse og den grunnleggende risikoen i typen pengespill som tilbys. I noen tilfeller vil det også kunne være en medhjelper som gjennomfører risikovurderingen, dersom medhjelperen er ansvarlig for gjennomføringen av pengespilltilbudet.

Det er ikke at det er hensiktsmessig å regulere nærmere i forskrift hvilke elementer en risikovurdering bør inneholde for ulike typer pengespill eller ulike tilbydere. Utgangspunktet i ny pengespillov er at tilbyderne selv er nærmest til å vurdere sitt eget pengespilltilbud og hvilke nødvendige tiltak som må settes i verk. Lotteritilsynet vil kunne veilede tilbyderne i hva som forventes av en risikovurdering, blant annet om hvordan en risikovurdering kan gjennomføres for ulike typer pengespill, om risikovurderingen skal gjelde for pengespilltilbudet samlet eller for enkeltspill m.m.

Risikovurderingen må dokumenteres på hensiktsmessig måte, og må kunne legges fram for Lotteritilsynet på deres forespørsel. Dette kan være både i forbindelse med at Lotteritilsynet gir tillatelse til pengespill eller ved etterfølgende tilsyn av pengespilltilbydere.



Risikovurderingen skal også oppdateres jevnlig for å kunne være et praktisk verktøy for pengespilltilbyderne. Hvilket oppdateringsintervall som er hensiktsmessig vil f.eks. kunne avhenge av pengespilletts karakteristikk og omfang, tilbyderens egne erfaringer om spillernes spilleatferd eller risikoen ved sitt pengespilltilbud, om det gjennomføres endringer i eksisterende spilltilbud eller om det lanseres nye spilltilbud eller spillplattformer. Som et minimum må pengespilltilbyderne oppdatere risikovurderingen årlig. Lotteritilsynet vil kunne gi nærmere anbefalinger om oppdateringshyppighet i dialogen med tilbyderne.

### **2.2.3 Internkontroll**

Departementet foreslår i § 3 å binde tilbyderne til å tilby sikre og trygge pengespill gjennom et krav om internkontroll. Ved å stille krav om et internkontrollsystem, sikrer man at pengespilltilbyderne har et overordnet kvalitetssystem med rutiner for hvordan de skal etterleve kravene som følger av lov, forskrift, tillatelse og eventuelle spilleregler. Dette er på mange måter en videreføring av dagens praksis knyttet til enerettstilbyderne, der Lotteritilsynet fører revisjonsbasert tilsyn etter en risikovurdering. For andre pengespilltilbydere vil dette være et nytt krav.

Internkontrollen skal, som risikovurderingen, tilpasses virksomhetens art, aktivitet, risikoforhold og størrelse. Dette innebærer at omfanget av internkontrollsystemet vil være større for enerettstilbyderne, som tilbyr en rekke forskjellige pengespillprodukter, sammenlignet med f.eks. en frivillig organisasjon som har tillatelse til å tilby et lotteri. Pengespill som ikke krever tillatelse, pålegges heller ikke å ha på plass et internkontrollsystem.

Rutiner som følger av internkontrollsystemet skal dokumenteres. Kravet til omfanget av dokumentasjonen må også sees i lys av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Rutinene må også oppdateres når det er nødvendig, f.eks. dersom en fornyet risikovurdering tilsier at tilbyderen bør ha andre rutiner.

Departementet foreslår også å presisere i forskriften at dersom pengespilltilbyderne har kartlagt et behov for risikoreducerende tiltak i risikovurderingen, må tilbyderne som del av internkontrollen også etablere rutiner som sikrer at de risikoreducerende tiltakene gjennomføres.

## **3. Tiltak for å sikre forbrukervern og hindre kriminalitet**

### **3.1 Gjeldende rett**

Formålsbestemmelsen i ny pengespillov § 1 sier at lovens formål blant annet er å forebygge negative konsekvenser av pengespill og å sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte. Videre følger det av § 8 at pengespillene skal gjennomføres på en redelig måte som er egnet til å vinne allmennhetens tillit og at kriminalitet ifm. pengespill skal forhindres. Ny pengespillov § 8 tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om "sikkerhetskrav, gjennomføringen av pengespill og tiltak for å hindre kriminalitet".

For enerettstilbyderne Norsk Tipping og Norsk Rikstoto følger tiltak som skal sikre trygge pengespill dels av konsesjon og spilleregler og dels er slike tiltak gjennomført på eget initiativ. Blant annet følger Norsk Tipping standarder for ansvarlig spill med egne krav til trekninger og interaktiv betaling. Videre inneholder Norsk Tippings spilleregler detaljerte bestemmelser blant annet om hvordan spill inngås, annulleres, premieutbetaling m.v. Kultur- og likestillingsdepartementet har også fastsatt regler for distribusjon av Norsk Tippings spill gjennom elektroniske kanaler. Der stilles det blant annet krav om registrering av spillere og verifisering av alder og identitet, krav om bekreftelse av spill og krav til betalingsløsninger.

Norsk Rikstotos gjeldende konsesjon stiller blant annet krav om systemer for korrekt utførelse av aktiviteter forbundet med pengespillene (registrering av spill, innbetaling, premieberegning, utbetaling av gevinst m.v.) og systemer og avtaler som skal sikre bl.a. korrekt gjennomføring av totalisatorløpene og registrering av resultater fra løp. Det finnes også regler som skal sikre trygge pengespill i Norsk Rikstotos spillreglement som er fastsatt av Landbruks- og matdepartementet. Risiko for feilutbetalinger er regulert i Norsk Tipping og Norsk Rikstotos kundeavtaler. Dersom en spiller feilaktig får godskrevet midler på sin spillerkonto, plikter spilleren å betale dette beløpet tilbake.

For både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto gjelder det et krav om at alt spill skal skje registrert (med unntak av Norsk Tippings fysiske Flaxlodd). Registrert spill er grunnlaget for selve integriteten i rammeverket for ansvarlig spill, og sikrer at spillerne ikke kan omgå ansvarlighetsrammeverket. De unike spillerprofilene gir verdifullt datagrunnlag for overvåking av spillemønster og spilleratferd. Analyseresultat gir etterrettelig innsikt til å utarbeide forbedringstiltak både for enerettstilbyderne, for myndighetene og forskning. Et slikt krav bidrar også til å redusere risikoen for at pengespill brukes til kriminell aktivitet som hvitvasking eller terrorfinansiering. For Norsk Rikstoto følger et krav om registrert spill av gjeldende konsesjon, mens for Norsk Tipping er dette nedfelt i spillereglene for de ulike spillene. Verken regelverk, spilleregler eller konsesjon gir detaljerte vilkår for hvordan registrering skal foregå eller hvordan enerettstilbyderne skal sikre sikker identifisering av spillerne. Løsninger for dette har enerettstilbyderne kommet fram til i dialog med Lotteritilsynet.

Når det gjelder pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne, finnes det få krav i regelverket som konkret skal sikre at pengespill gjennomføres på en sikker og trygg måte. Lotteriforskriften § 7, som gjelder lotterier med omsetning inntil 300 millioner kroner, stiller krav om godkjenning fra et autorisert testinstitutt som skal dokumentere at lotteriet er sikret

mot misbruk og manipulasjon. Videre stiller skrapeloddforskriften krav til loddet og hvordan trekning skal foregå. For andre pengespill stilles det få konkrete krav til sertifisering eller spillssikkerhet. Det er riktignok Lotteritilsynet som gjennomfører trekning for de lotteriene som er etterhåndstrukne, og trekningen er dermed sikret mot manipulering og andre forhold som kan medføre uredelige pengespill.

Ny pengespillov § 9 stiller krav om at en rekke personer i ledelsen eller reelle rettighetshavere hos pengespilltilbydere skal være egnet til å tilby pengespill. Egnethetsvurderingen er et krav som følger av hvitvaskingsregelverket. I tillegg gjelder hvitvaskingslovens øvrige krav for pengespillvirksomhet. Ut fra en risikovurdering er lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften § 6, foreningsbingo uten tilbud av databingo med tillatelse etter bingoforskriften § 2 og bingo i lokalradio eller -fjernsyn med tillatelse etter bingoforskriften § 23 unntatt fra loven, jf. hvitvaskingsforskriften § 1-4 første ledd. Lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften § 7 kan søke Lotteritilsynet om å unntas som rapporteringspliktig dersom deres lotteri utgjør en beviselig lav risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, jf. hvitvaskingsforskriften §1-4 tredje ledd. Utover krav som følger av hvitvaskingsregelverket, er det få konkrete krav i dagens pengespillforskrifter som tar sikte på å forhindre kriminalitet i forbindelse med pengespill.

## **3.2 Departementets vurdering**

### **3.2.1 Innledning**

I Prop. 220 L (2020-2021) la departementet opp til at forskriftsbestemmelser som gis med hjemmel i ny pengespillov § 8 for eksempel kan inneholde krav til spillssikkerhet, betalingsløsninger, informasjonssikkerhet, tilgangskontroll, sporbarhet, samt krav om sertifisering, registrert spill, betalingsmåte, bemanning og vakthold. Oppramsingen er kun eksempler på hva som det kan være aktuelt å regulere i forskrift og er verken uttømmende eller forpliktende. Departementet vil løpende vurdere hvilke konkrete krav som det er behov for å forskriftsfeste for å sikre trygge pengespill med godt forbrukervern og for å forhindre kriminalitet. Noen tiltak kan oppnå begge formålene, ved at tiltak som beskytter forbrukerne og sikrer at pengespillet gjennomføres på en redelig måte også bidrar til å forhindre kriminalitet.

Departementet erfarer ikke at kriminalitet i forbindelse med pengespill i dag utgjør et stort problem. Tiltak for å forhindre hvitvasking og terrorfinansiering følger allerede av hvitvaskingsregelverket, som er delvis implementert i ny pengespillov når det gjelder krav om egnethet for pengespilltilbydere. I tillegg foreslår departementet i forslaget til forskrift § 42 at krav om egnethet også skal gjøres gjeldende for medhjelpere som skal godkjennes, uavhengig av om medhjelperen tilbyr pengespill som er omfattet av hvitvaskingsloven eller ikke, se omtale nedenfor i pkt. 8.2.2.4.

Departementet vurderer at det på nåværende tidspunkt ikke er behov for å pålegge pengespilltilbydere konkrete plikter i pengespillforskriften for å motvirke at kriminalitet oppstår i eller rundt det fysiske miljøet hvor pengespillvirksomheten finner sted. Tilbyderne må likevel gjøre en egen risikovurdering og gjennomføre nødvendige tiltak for å forhindre slik

kriminalitet, i tråd med ny pengespilllov § 8, se også forslaget §§ 2 og 3 om risikovurdering og internkontroll.

### **3.2.2 Registrert spill**

Registrert spill danner grunnlag for at pengespilltilbyderen kan ha oversikt over hver kundes pengestrømmer og spillaktivitet. Registrert spill er viktig både for å kunne avdekke økonomisk kriminalitet som hvitvasking i forbindelse med pengespill, men er også et grunnleggende utgangspunkt for å kunne fastsette tapsgrenser for spill og for å kunne gi spilleren og spillskapet oversikt over blant annet spillemønstre og risikoprofil.

Departementet foreslår å fastsette i forskrift krav om registrert spill for pengespill som tilbys av enerettstilbydere, med unntak av Norsk Tippings fysiske Flaxlodd, og for elektroniske bingospill som tilbys i eller i tilknytning til et bingolokale. For enerettstilbydere er kravet om registrert spill en videreføring av gjeldende krav i spilleregler og konsesjon. For bingotilbydere er dette et nytt krav. Departementet viser til nærmere omtale av registrert spill for disse tilbydere nedenfor i pkt. 4.2.3 og 8.8.2. For vurdering av personvernkonsekvenser av slik registrering vises til punkt 7 og punkt 8.8.2.

Departementet foreslår i § 4 enkelte krav til registreringsløsningen når en pengespilltilbyder er forpliktet til å gjennomføre pengespillene registrert. Disse kravene skal sikre at spillerne identifiseres på en sikker måte, at hver spiller bare har én spillkonto hos pengespilltilbyderen og at spillkontoer bare kan brukes av den personen som kontoen er koblet til.

Når en spiller registrerer seg, må pengespilltilbyderen sikre at dette skjer gjennom en unik kundeprofil, jf. forslaget § 4 første ledd. Hver kunde skal bare kunne opprette én profil hos den enkelte pengespilltilbyder og kan dermed også bare ha én spillkonto hos tilbyderen.

Når spilleren registrerer seg, skal dette skje på en sikker måte med godkjent legitimasjon, jf. forslaget § 4 andre ledd. Spilleren kan identifisere seg ved bruk av godkjent fysisk legitimasjon som pass, nasjonalt ID-kort eller førerkort. Spilleren kan også identifisere seg ved bruk av elektronisk legitimasjon (eID). Forskrift 21. november 2019 nr. 1578 om selvdeklarasjon av ordninger for elektronisk identifikasjon (selvdeklarasjonsforskriften) definerer sikkerhetsnivåer for eID-ordninger i Norge og etablerer en ordning hvor tilbydere av eID-ordninger selv kan melde fra til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM) om at forskriftens krav er oppfylt. Ved bruk av eID, skal pengespilltilbydere sørge for at denne har "nivå høyt" etter selvdeklarasjonsforskriften. Per i dag vil dette i praksis innebære bruk av BankID, BankID på mobil, Buypass ID på smartkort, Buypass ID i mobil eller Commfides eID.

Pengespilltilbyderen må sørge for at spillerens identitet verifiseres mot kundeforholdet når spilleren logger på for å spille. I forslaget § 4 tredje ledd stilles det krav om at dette skal gjøres med «tilfredsstillende sikkerhet». Hva som er tilfredsstillende sikkerhet, vil være en del av tilbyderens risikovurdering av de enkelte pengespill og spillformer. Tilbyderen må også sørge for rutiner som sikrer innføring av nødvendige kontrolltiltak, som del av tilbyderens internkontroll.

Et eksempel på et tiltak som kan være hensiktsmessig for å sikre at tilfredsstillende sikkerhet ved verifisering av spillerens identitet, er å sørge for totrinns pålogging når spilleren identifiserer seg. Slik verifisering vil både kunne forebygge at uvedkommende får tilgang til spillerens identitet og spillkonto, uten at spilleren ønsker dette, og at spillkontoen bevisst misbrukes, for eksempel ved at spillerkort lånes bort. En vanlig løsning for totrinns pålogging er at den som eier spillkontoen må logge inn både med ordinær påloggingsinformasjon og en unik kode generert fra en annen enhet, f.eks. kodebrikke eller mobiltelefon.

Formålet med registrert spill er, som nevnt over, at pengespilltilbyderen skal ha oversikt over hver kundes pengestrømmer og spillaktivitet. Registrert spill vil dermed kunne danne grunnlaget for tiltak som har til hensikt å motvirke kriminalitet og å sikre redelige og ansvarlige pengespill. For at formålet skal oppnås, må hver spillkonto knyttes til den enkelte spillerens aktivitet. Noen spillere ønsker likevel å spille sammen i form av andelsspill, spillelag e.l. Departementet konkluderte i Prop. 220 L (2020-2021) med at det ikke var nødvendig å foreslå en bestemmelse i pengespillloven som regulerer spillelag eller andelsspill i regi av enerettstilbyderne. Departementet mente at et tilbud om andelsspill e.l. var en forretningsmessig avgjørelse som burde ligge til tilbyderne selv å beslutte om de ønsker å ha. Slike løsninger er altså ikke et krav fra departementet, men det er likevel ikke ønskelig at spillere kommer sammen i spill utenfor de registrerte løsningene, da man på den måten kan omgå tiltak som bygger på registrering og kundeprofil, for eksempel tapsgrenser.

Departementet foreslår derfor i § 4 fjerde ledd at dersom flere spillere ønsker å spille sammen, kan dette bare foregå når pengespilltilbyderen har en løsning for felles registrering. Dette kan for eksempel være løsninger hvor flere spillkonti kan kobles sammen for felles spill i en pott og hvor eventuelle premier deles blant spillerne. Hensikten er at den enkelte spillers innsats, premier og tap fremdeles blir registrert, slik at eventuelle tiltak som skal forhindre økonomisk kriminalitet eller sikre ansvarlig spill kan knyttes til den enkelte personen. Dersom pengespilltilbyderen som har krav om registrert spill ikke tilbyr en løsning for felles spill, vil slikt spill heller ikke være tillatt etter pengespillregelverket.

For å sikre at kunderegistrene til pengespilltilbyderne som blir pålagt registrert spill er oppdatert med riktig informasjon om spillerne, foreslår departementet i § 4 femte ledd et krav om at slike registre skal holdes oppdatert. Tilbyderne må også ha på plass hensiktsmessige kontrolltiltak som kan avdekke misbruk av spillkontoer, for eksempel at en spillkonto benyttes av flere personer.

### **3.2.3 Informasjon om pengespillene**

Det er viktig at spillerne får den informasjonen de trenger om spillet. Krav til informasjon er i dag ulikt nedfelt for enerettstilbyderne, hvor noen krav følger av spilleregler, og for andre tilbydere, hvor dagens forskrifter stiller ulike krav til informasjon etter hvilke pengespill det er snakk om. Departementet mener det er hensiktsmessig å tydeliggjøre i ny pengespillforskrift enkelte grunnleggende og overordnede krav til informasjon om pengespillene, som alle pengespilltilbyderne må ha tilgjengelig for sine spillere.

Departementet foreslår i § 5 å fastsette et krav om at pengespilltilbyderne skal gi tilstrekkelig informasjon om regler for pengespillene. Hva som er tilstrekkelig informasjon, vil kunne variere med kompleksiteten i pengespillet det er snakk om. Departementet vurderer at det som et minimum må være rimelig å forvente at det finnes informasjon om når trekning finner sted, hvilke premier som kan vinnes og hva som skal til for å vinne, vannersannsynlighet og hvordan den som tilbyr pengespillet kan kontaktes.

Departementet foreslår også at for pengespill som krever tillatelse, skal spilleregler være lett tilgjengelig for spillerne i alle kanaler hvor pengespillet selges. Dette innebærer at den som tilbyr pengespill med tillatelse fra Lotteritilsynet, må etablere skriftlige spilleregler for hvert av sine spill og gjøre disse tilgjengelig på forespørsel for eksempel ved utsalgssteder, hos kommisjonærer, på internett og på travbanen. Spillereglens omfang og hvor bredt de skal gjøres tilgjengelig vil imidlertid kunne variere fra pengespill til pengespill. For noen pengespill kan det trolig være tilstrekkelig at grunnleggende regler for spillet beskrives på loddседdel eller kvittering.

### **3.2.4 Øvrige tiltak for å sikre trygge pengespill**

For å sikre at pengespillene gjennomføres på en redelig måte, foreslår departementet å fastsette enkelte grunnleggende vilkår som pengespilltilbyderne må oppfylle. Kravene som følger av forslaget § 6 kan framstå som selvsagte krav til trygge pengespill, men vil ansvarliggjøre tilbyderne og sikre transparens. Disse grunnleggende vilkårene vil også være vilkår som tilbyderne må ha særlig fokus på i sin risikovurdering og internkontroll.

Departementet foreslår for det første at tilbyderen skal sørge for at spilleren mottar en betalingsbekreftelse som viser innsats og hva spilleren har spilt på. Slik bekreftelse eller kvittering vil forhindre uenighet om omfanget av spillerens deltakelse i spillet og motvirker også pengespilltilbydernes muligheter til å underslå innsats eller på annen måte forhindre spillerens deltakelse i spillet. For det andre foreslås det at tilbyderen skal kunne dokumentere at alle betalte spill deltar i pengespillet. Spillerens mulighet til å føre kontroll med spillet forsvinner normalt når en innsats er plassert. Et krav om å dokumentere at de som skal delta faktisk deltar i spillet vil motvirke ureddelig gjennomføring av pengespillet. For det tredje foreslås det at tilbyderen skal sikre at premier overføres til korrekt vinner. Et slikt krav vil både kunne sikre gode rutiner for oppfølging av vinnere og motvirke feilutbetalinger eller at premier underslås. For det fjerde foreslås det at pengespilltilbyderen må gis rett til å klage dersom det er forhold som spilleren mener er feil ved pengespillet. Klagen skal behandles av pengespilltilbyderen og det skal gis tilbakemelding. For enkelte pengespill kan det også være aktuelt å kunne klage til forbrukermyndighetene.

Departementet foreslår videre å oppstille et generelt krav i § 6 andre ledd om at pengespillene skal være tilstrekkelig sikret mot feil, misbruk og manipulering. Det er pengespilltilbyderne som vil være ansvarlig for å oppfylle dette kravet. Kravet vil i all hovedsak gjelde for systemene som brukes for å gjennomføre pengespillene, for eksempel datasystemer og spillterminaler. I tillegg vil tilbydernes rutiner være viktige for å sikre mot feil, misbruk og manipulering, kanskje særlig for de mindre pengespillene som gjennomføres ved manuell trekning. Departementet har vurdert om det bør stilles et generelt krav til testing av

systemer ved et autorisert testinstitutt for å sikre at gjennomføringen av pengespillene ikke kan manipuleres eller misbrukes. Departementet mener imidlertid at det bør være opp til tilbyderne selv å vurdere behovet for slik testing som del av deres risikovurdering og internkontroll. Departementet foreslår derfor ikke et generelt krav om testing. Dagens krav til testing for tilbydere av pengespill med omsetning inntil 360 millioner kroner videreføres, se forslag til § 56 andre ledd og punkt 8.7 i høringsnotatet.

For enkelte typer pengespill vil det være et større behov for spesifikke regler for å forhindre manipulering og sikre redelig gjennomføring av pengespillene. Regler om spillsikkerhet som bare gjelder for enkelte typer pengespill er inntatt i de respektive kapitlene i forskriften hvor øvrig regelverk for spilltypen er inntatt, se forslag til forskrift kapittel 8 om pengespill med omsetning inntil 100 mill. kroner, kapittel 9 om skrapelodd, kapittel 10 om pengespill med omsetning inntil 360 mill. kroner, kapittel 11 om bingo og kapittel 13 om spill på skip.

## 4. Tiltak for å forebygge spilleproblemer og sikre ansvarlige spill

### 4.1 Gjeldende rett

Ansvarlighetstiltak på pengespillfeltet er i dag regulert på ulikt vis. Mens enkelte tiltak er fastsatt i lov, forskrift eller konsesjonsvilkår, framgår andre tiltak bare av spilltilbydernes spilleregler eller interne retningslinjer.

Ny pengespillov nedfeller en generell hovedregel om at pengespill skal ha 18-årsgrense, jf. § 7 første ledd. Bestemmelsen åpner for at det i forskrift kan gis unntak fra aldersgrensen for bestemte pengespill, jf. § 7 tredje ledd. Ny pengespillov nedfeller også et generelt forbud mot spill på kreditt, jf. § 7 andre ledd, samt en plikt for alle tilbydere av pengespill som krever tillatelse til å ha tiltak for å motvirke spilleproblemer, jf. § 7 tredje ledd.

Både Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har i dag innført registrert spill for alle sine pengespill, med unntak av fysiske Flaxlodd som tilbys av Norsk Tipping. For Norsk Rikstoto følger kravet om registrert spill av konsesjonsvilkårene fra Landbruks- og matdepartementet. For Norsk Tipping, derimot, følger kravet om registrert spill utelukkende av selskapets egne spilleregler og kundeavtale.

I tillegg har Norsk Tipping implementert egne ansvarlighetstiltak i form av en «nei-takk-liste». Reglene innebærer blant annet at selskapet ikke kan tilby kommersielle eller økonomiske insentiver rettet mot enkeltspillere i form av bonuser, VIP-nivå for utvalgte kundegrupper, insentiv basert på spilleaktivitet eller automatisk spill (autoplay).

Norsk Tippings spilleregler oppstiller også ansvarlighetstiltak på spillnivå. Her gjelder blant annet regler om maksimal spillhastighet, obligatoriske spillpauser, obligatoriske tapsgrenser og begrensninger i oppstilling av spillterminaler.

Norsk Rikstotos konsesjonsvilkår oppstiller egne ansvarlighetstiltak for hestespillene, herunder krav om totale tapsgrenser på tvers av alle spill. Tapsgrensene som er fastsatt innebærer at man maksimalt kan tape 20 000 kroner per kalendermåned, rullende over en tremånedersperiode. I tillegg kan gevinster som er vunnet i løpet av de siste 365 dagene spilles for.

Det fins også ansvarlighetstiltak for pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne. For tradisjonelle lotterier med en årlig omsetning på inntil 100 millioner kroner er det ingen krav om spesielle ansvarlighetstiltak, men det er i utgangspunktet forbudt å arrangere lotteri uten tillatelse, jf. lotteriloven § 6 første ledd.<sup>3</sup> For større lotterier med en omsetning på rundt 360 millioner kroner er det et vilkår at lotteriet ikke kan ventes å medføre problem i form av spilleavhengighet, jf. lotteriforskriften § 7 andre ledd nr. 2. For bingo stiller forskrift om bingo opp ulike ansvarlighetstiltak, herunder krav til maksimal spillhastighet og krav til maksimalt antall databingoterminaler per bingolokale. Ansvarlighetstiltak for spill på skip er regulert i forskrift om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn.

---

<sup>3</sup> Det fins noen unntak, herunder møtelotterier, basarer, varegevinstautomater og hjemmepoker som gjennomføres etter nærmere regler, jf. lotteriloven § 7 første ledd.



Her gjelder blant annet maksimale innsatsgrenser og krav om at spillere skal kunne stenge seg ute fra spillelokalet.

## **4.2 Departementets vurdering**

### **4.2.1 Innledning**

Ansvarlighetstiltak er en helt grunnleggende del av den norske pengespillpolitikken, som har som hovedformål å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill, samt og sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte, jf. ny pengespillov § 1 bokstav a og b. Departementet vurderer derfor at grunnleggende ansvarlighetstiltak bør være myndighetsfastsatte og framgå av lov eller forskrift, framfor av interne retningslinjer eller spilleregler som til en viss grad kan endres av pengespilltilbyderne selv. Dette er også i samsvar med føringene i Meld. St. 12 (2016-2017) *Alt å vinne. Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk*, hvor det fremgår at sentrale, overordnede regler som er nødvendige for å forebygge negative konsekvenser av pengespill, skal være fastsatt i forskrift, jf. pkt. 10.3.3. Det foreslås derfor å nedfelle i pengespillforskriften kapittel 3 en rekke ansvarlighetskrav som i utgangspunktet skal gjelde for alle tilbydere av pengespill, se punkt 4.2.2. Det foreslås i tillegg særlige ansvarlighetskrav for enerettstilbydernes spill i forskriften kapittel 6, se pkt. 4.2.3.

Departementet bemerker at de forskriftsfestede ansvarlighetstiltakene som foreslås kun er ment å etablere et minimumsnivå, slik at spilltilbydere står fritt til å innføre strengere regler. Dette er spesielt relevant for enerettstilbyderne, som på grunn av sin enerett til å tilby pengespill som har høye premier, høy omsetning eller høy risiko, har et særlig ansvar for å utvikle ansvarlighetsrammeverket i lys av det til enhver tid gjeldende risikobildet. Et eksempel på en situasjon hvor dette har vært nødvendig, er da man observerte en endring i spillemønster under koronapandemien. Dette nødvendiggjorde at Norsk Tipping på eget initiativ innførte skjerpede ansvarlighetstiltak. Departementet understreker at det å forskriftsfeste et minimumsnivå for ansvarlighet ikke er ment å endre denne fleksibiliteten som spilltilbyderne har til å innføre ytterligere tiltak i lys av en risikovurdering. Det vises her til kravet om at risikovurderingen skal kartlegge behovet for risikoreduserende tiltak i forslaget § 2 og kravet om å etablere rutiner for å gjennomføre risikoreduserende tiltak i forslaget § 3.

### **4.2.2 Generelle ansvarlighetstiltak**

#### ***Opplæring av ansatte***

På grunn av den iboende risikoen knyttet til pengespill, bør det sikres at de som tilbyr pengespill har tilstrekkelig kunnskap om spilleproblemer og risikoen knyttet til pengespill. Departementet foreslår derfor å forskriftsfeste en plikt for pengespilltilbydere til å sikre at deres ansatte og samarbeidspartnere får regelmessig opplæring om risikoen ved pengespill og hvilke faktorer som påvirker en spillers adferd, slik at den ansatte kan gjenkjenne problematisk spilleatferd. Det foreslås at slik opplæring skal gis til ansatte og samarbeidspartnere som arbeider med produktutvikling, markedsføring, overvåking av spill og salg av kundetjenester, se forslag til § 7. Med ansatte menes pengespilltilbydernes egne ansatte, mens samarbeidspartnere omfatter kommisjonærer og andre som selger pengespill

på vegne av spillselskapene. Plikten er avgrenset mot tilbydere av pengespill som ikke krever tillatelse etter ny pengespillov § 22. Dette skyldes at det ikke anses som hensiktsmessig å pålegge mindre ikke-profesjonelle aktører en slik plikt, herunder for eksempel idrettslaget som selger lodd i nærmiljøet til inntekt for klubben.

### ***Krav til informasjon***

Det foreslås videre å innta i ny pengespillforskrift en bestemmelse om at tilbydere av pengespill som krever tillatelse skal informere spillerne om risikoen knyttet til pengespill, skadevirkninger av uheldig spilleatferd og hvordan risikoen for spilleproblemer kan reduseres, se forslag til § 8. Dette innebærer bl.a. at spilleren skal opplyses om relevante tiltak mot problemspill. Dette kan for eksempel være muligheten til å ta pause, jf. forslag til § 9, eller muligheten til å nedjustere personlige taps- og tidsgrenser, jf. forslag til § 28. Videre foreslås det en bestemmelse om at informasjon om relevant hjelp skal være lett tilgjengelig der spillene kan kjøpes. I dette ligger at henvisning til Hjelpelinjen eller andre hjelpetilbud skal være synlig og lett tilgjengelig både ved online salg, på terminal, i spillelokaler og hos kommisjonær.

### ***Utestengelse og pause***

For de som har spilleproblemer og andre som føler at de mister kontroll over spillingen, er det essensielt å kunne ta pauser eller stenge seg ute fra spilltilbudet. Departementet foreslår derfor at alle tilbydere av registrerte pengespill skal gi spillere mulighet til å stenge seg ute eller ta en tidsavgrenset pause fra pengespillet, se forslag til § 9. Departementet vurderer at en plikt til å tilby pause eller utestengelse vil være enkelt gjennomførbart for tilbydere som allerede har innført registrert spill. Når det gjelder tilbydere av pengespill som ikke er underlagt krav til registrert spill, vil det være krevende å håndheve en utestengelsesløsning uten at man har på plass et system for å registrere aktiviteten til den enkelte spiller. Departementet vil derfor ikke pålegge disse å tilby en mulighet til pause eller utestengelse. Dette er imidlertid ikke til hinder for at tilbydere av slike pengespill likevel innfører dette som et tilpasset ansvarlighetstiltak i lys av plikten til å foreta en risikovurdering etter forskriften § 2. Det vil for eksempel være naturlig at spilltilbydere som har innført registrert spill på eget initiativ, også tilbyr en mulighet til pause eller utestengelse.

Å ta pause innebærer at spilleren selv må velge et tidspunkt for hvor lenge pausen skal vare, for eksempel i en uke. Spilleren skal da ikke kunne avslutte pausen før den valgte perioden har utløpt.

Å stenge seg ute fra spilltilbudet innebærer i utgangspunktet at spilleren stenger seg ute fra spilltilbudet, med mindre spilleren velger å oppheve utestengelsen. En utestengelse kan imidlertid ikke oppheves før det har gått minst ett år.

Ved spill på internett og terminal skal muligheten for å stenge seg ute eller ta en tidsavgrenset pause være godt synlig i skjermbildet, jf. forslag til § 9 andre ledd.

### ***Forbud mot autoplay***

Autoplay er en funksjon som gjør at et pengespill kan startes og gjennomføres automatisk, slik at et nytt spill starter umiddelbart etter resultatet av trekningen av det foregående spillet.

Funksjonen kan aktiveres og deaktiveres av spilleren. Når funksjonen er aktivert, gjennomføres flere spillsekvenser uten at spilleren trenger å foreta en aktiv handling. Dette gjør at spilleren ikke trenger følge med på spillet mens det pågår, og muliggjør at man for eksempel kan spille på flere spillterminaler samtidig. Autoplay øker dermed sjansen for at spilleren mister kontrollen over eget forbruk. Departementet vurderer at det bør innføres et generelt forbud mot bruk av autoplay i alle pengespill, se forslag til § 10.

Forbudet mot autoplay vil innebære en innstramning for databingo, som per i dag er det eneste lovlige pengespillet som tilbyr en slik funksjon. Betydningen av å fjerne autoplayfunksjonen i databingo er nærmere omtalt i pkt. 8.8.2.

### ***Forbud mot enkelte virkemidler***

I takt med fremveksten av pengespill på internett, har det utviklet seg en rekke spillmekanismer og insentiver som har som hensikt å fremme og øke deltakelsen i pengespill. Slike virkemidler er ofte forbundet med økt risiko for spilleproblemer, og omfatter bl.a. bonusspill, gratisspill og tilbud om VIP-program til spillerselskapets "beste" kunder. Denne typen virkemidler benyttes i høy grad av tilbydere av pengespill som ikke har tillatelse i Norge, som har stått i spissen for denne utviklingen. Selv om de samme virkemidlene benyttes i langt mindre grad av norske pengespilltilbydere, vurderer departementet at det for å sikre et høyt beskyttelsesnivå på pengespillfeltet vil være hensiktsmessig å innføre et generelt forbud mot noen av disse virkemidlene.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å nedfelle et forbud mot bruk av VIP-program, bonus- eller gratisspill og andre lignende personlige økonomiske insentiver for å fremme deltakelse i pengespill, se forslag til § 11. Dette er virkemidler som er regulert i statlige retningslinjer for enerettstilbydernes markedsføring, men departementet ser ingen grunn til at dette ikke også bør gjelde for øvrige pengespilltilbydere. Videre finner departementet at et forbud mot å benytte slike virkemidler bør framgå av forskrift, framfor av pengespilltilbydernes selvpålagte krav.

### ***Åpningstid***

Det fins ingen generelle regler om åpningstid for pengespill i dag. Gjeldende regler om dette er spredt i forskrift og i pengespilltilbydernes spilleregler, og fastsetter ulike åpningstider for ulike typer spill. Norsk Tippings lotteri- og sportspill kan for eksempel spilles i tidsrommet 06.00 – 03.00, mens Norsk Rikstotos nettspill kan spilles mandag-lørdag fra 07.00 til 02.00 og søndag fra kl 07.00 – 22.00. Bingospill som tilbys i egne bingolokaler kan bare spilles mellom kl 07.00 og kl 24.00, jf. bingoforskriften § 3 femte ledd. Det gjelder i dag ingen regler for åpningstid for lotterier som tilbys av andre enn enerettstilbyderne, turneringspoker eller pengespill som tilbys om bord på skip.

Departementet foreslår at det i ny pengespillforskrift fastsettes en generell regel om åpningstid som gjelder for alle typer pengespill. Nærmere bestemt foreslås det at tilbydere av pengespill bare kan fastsette åpningstid for spilltilbudet i tidsrommet 07.00 – 01.00, jf. forslag til § 12. Dette vil etter departementets syn bidra til et klarere og enklere regelverk, samtidig som det sikrer mot at pengespill kan spilles når som helst på døgnet. Det er relativt få som spiller om natten, men data fra Norsk Tipping viser at en høyere andel av de som spiller om

natten er risikospillere. Dette kan tyde på at det er en sammenheng mellom problemspill og hvilken tid på døgnet det spilles. Videre vurderer departementet at det generelt er uheldig å åpne for at det kan spilles hele døgnet, uten lengre pauser enn de obligatoriske pausene som følger av forslag til § 33.

Det foreslås samtidig en adgang for Lotteritilsynet til å gi dispensasjon fra åpningstidene dersom relevante, internasjonale konkurranser finner sted utenfor norsk tidssone, for å sikre at man i sportsspill og hestespill fortsatt kan spille på internasjonale konkurranser. Departementet vurderer at en slik dispensasjonsadgang er nødvendig for at enerettstilbyderne fortsatt skal kunne være konkurransedyktige i forhold til utenlandske pengespilltilbydere.

### ***Unntak fra aldersgrensen***

Ny pengespillov åpner for at det i forskrift kan gis unntak fra 18-årsgrensen for bestemte pengespill, jf. § 7 tredje ledd. Departementet ser at det kan være hensiktsmessig å kunne unnta enkelte mindre profesjonelle pengespilltilbud fra kravet om 18-årsgrense. Det vises til at det i dag tilbys enkelte pengespill med lav risiko for spilleproblemer på familiearrangementer med barn til stede, for eksempel på lokale basarer og 17. mai-arrangementer. Departementet ønsker ikke å innskrenke adgangen til å avholde denne typen arrangementer, og foreslår derfor i § 13 første ledd at tilbydere av pengespill som ikke krever tillatelse kan gjøre unntak fra 18-årsgrensen dersom dette vurderes som forsvarlig ut ifra pengespilletts risiko. Disse pengespillene har i utgangspunktet et begrenset omfang, da de kun kan omsette for 200 000 kroner årlig. Poker i private hjem, jf. forslag til § 36 bokstav b, er unntatt fra adgangen til å gjøre unntak fra aldersgrensen. Dette skyldes at departementet vurderer at poker ikke er forbundet med en lav nok risiko til at det vil anses forsvarlig å la barn delta i slike pengespill, og poker i private hjem er derfor konkret unntatt. Dette unntaket er imidlertid ikke uttømmende, slik at det også kan finnes andre pengespilltilbud som ikke krever tillatelse dersom tilbyderen ikke vurderer at vil være forsvarlig å unnta fra aldersgrensen.

Departementet understreker at det kun vil være adgang til å unnta pengespill som kan tilbys uten tillatelse fra aldersgrensen dersom det kan anses forsvarlig ut ifra risikoen knyttet til pengespillet. I vurderingen må det ses hen til pengespilletts egenskaper, herunder spillets utforming, hastighet og størrelsen på premiene. Det klare utgangspunktet er fortsatt at pengespill skal ha 18-årsgrense.

Departementet foreslår videre i forslag til § 13 andre ledd at pengespill som krever tillatelse og som har lav risiko for spilleproblemer i særlige tilfeller kan unntas fra aldersgrensen. Slikt unntak må fattes av Lotteritilsynet etter søknad fra tilbyderen. Unntak skal kun innvilges i særlige tilfeller der det foreligger spesielle grunner for å fravike 18-årsgrensen. Et eksempel på et slikt unntak er Pantelotteriet, som er et gjenvinningslotteri utplassert i dagligvarebutikker hvor det vil være vanskelig å utestenge barn, og hvor innsatsen utelukkende kan bestå av tomflasker.

### 4.2.3 Spesielle ansvarlighetstiltak for enerettstilbydernes spill

#### ***Krav om registrert spill***

Registrert spill er en helt grunnleggende forutsetning for etablering av ansvarlighetstiltak som for eksempel tapsgrenser og mulighet til å stenge seg ute fra spilltilbudet. Videre åpner registrert spill for at det er mulig å samle inn informasjon om folks spilleadferd, for å kunne vurdere behovet for nye ansvarlighetstiltak. Departementet vurderer på denne bakgrunn at det i ny pengespillforskrift bør inntas et eget krav om at alle pengespill som tilbys av enerettstilbyderne skal skje registrert, med unntak av fysiske Flaxlodd, jf. forslag til § 25. Bestemmelsen er kun en videreføring av gjeldende praksis, men departementet mener det er essensielt at kravet inntas i forskrift for å bevare og styrke den statlige kontrollen med enerettsmodellen. For nærmere redegjørelse om hvilke tekniske registreringsløsninger som kreves, vises til pkt. 3.2.2. For personvern vurderinger knyttet til enerettstilbydernes bruk av registrert spill, vises til Prop. 220 L (2020-2021) pkt. 13.7.

Departementet vurderer at fysiske Flaxlodd fortsatt bør være unntatt fra kravet om registrert spill. Årsaken til dette er at en innføring av registrert spill på fysiske Flaxlodd vil kreve at man integrerer Norsk Tippings ID- og betalingsløsninger i kassasystemene til alle selskapets kommisjonærer, noe som vil innebære store investeringer. Sett i lys av at fysiske Flaxlodd er forbundet med lite spilleproblemer, vurderer departementet at det vil kunne gi bedre effekt om disse ressursene i stedet brukes på å forbedre ansvarlighetstiltakene i digitale kanaler. Ifølge Befolkningsundersøkelsen om spilleproblemer er skrapelodd og andre tallspill den typen pengespill som har lavest andel moderate risiko- og problemspillere (6,8 prosent).<sup>4</sup> Videre viser tall fra Hjelpelinjen at Flaxlodd sammen med andre skrapespill utgjør ca. 1% av henvendelsene til Hjelpelinjen, noe som tilsvarer rundt fem samtaler. Departementet vurderer på denne bakgrunn at det på dette tidspunktet ikke bør innføres krav om registrert spill på fysiske Flax-lodd.

For forslag om innføring av registrert spill på bingo, vises det til høringsnotatet pkt. 8.8.2.

#### ***Totale og maksimale tapsgrenser***

Norsk Tipping har i dag totale tapsgrenser på tvers av alle sine registrerte pengespill. Tapsgrensen innebærer at en spiller ikke kan tape mer enn 20 000 kroner i måneden totalt på registrerte spill hos Norsk Tipping, og enkeltpremier på inntil 20 000 kroner kan legges til tapsgrensen. Dette kravet er foreslått videreført i ny pengespillforskrift § 26.

Videre opererer Norsk Tipping med lavere maksimale tapsgrenser for enkelte pengespill som er forbundet med en høyere risiko for spilleproblemer, innenfor rammen av den totale tapsgrensen. Multix, som er en egen type spillterminal for kasinospill, har derfor en egen tapsgrense på 650 kroner per dag og 2700 kroner per måned. Belago, som er en spillterminal oppstilt i bingolokaler, har en tapsgrense på 900 kroner per dag og 4400 kroner per måned. Departementet foreslår å videreføre disse tapsgrensene i ny pengespillforskrift § 27.

---

<sup>4</sup> Se Pallesen et al. (2020), «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019», s. 60.

Når det gjelder Norsk Tippings instaspill (Kong Kasino, Bingoria, E-flax og Yezz), har disse tidligere vært underlagt en tapsgrense på 4000 kroner per dag og 10 000 kroner per måned. Som et tiltak for å beskytte mot konsekvenser av økt spillforbruk under koronapandemien, ble månedsgrensen for disse spillene nedjustert av Norsk Tipping til 7500 kroner. Grensen har siden blitt ytterligere nedjustert til 5000 kroner. For å sikre at Norsk Tippings spill er attraktive nok i konkurransen med uregulerte pengespill, kan denne grensen bli oppjustert igjen i framtiden når samfunnet er tilbake i en normalsituasjon. Departementet vurderer på denne bakgrunn at den maksimale tapsgrensen for instaspillene bør ligge noe høyere, og foreslår derfor en grense på 7500 kroner. Dette vil gi Norsk Tipping et spillerom til å øke tapsgrensen i en normalsituasjon, samtidig som det ikke lenger vil være mulig å sette tapsgrensen helt opp til 10 000 kroner, som var situasjonen før utbruddet av koronapandemien.

I Norsk Rikstotos konsesjon for perioden 2017-2021 (som er forlenget ut 2022), ble det stilt krav om at Norsk Rikstoto skulle etablere en totalgrense for spill og/eller tap. Grensen skal fungere som et sikkerhetsnett for spillere som har problemer med å sette grenser for egen spillaktivitet. Som nevnt over, innebærer tapsgrensen som er fastsatt at man maksimalt kan tape 20 000 kroner per kalendermåned dager, rullerende over en tremåneders periode. Rullering innebærer at ubenyttet tap kan overføres til neste måned. Dette kan legge til rette for at spilleren kan velge å bruke mer penger på større eventer som foregår på spesielle tidspunkt. Den totale tapsgrensen blir likevel den samme over tid da ubenyttet tap ikke kan overføres utover 90-dagers perioden. I tillegg kan gevinster som er vunnet i løpet av de siste 365 dagene spilles for hos Norsk Rikstoto.

Departementet viser til at Hurdalsplattformen sier at regjeringen vil «vurdere tapsgrensa i Rikstoto». Det foreligger også et anmodningsvedtak 232 av 11. desember 2020 fra Stortinget som ber regjeringen om å «foreta en gjennomgang av om det innenfor rammene av sosialt ansvarlige spill er mulig å innføre en ytterligere individuell tilpasning av tapsgrensene etter en vurdering av den enkelte spiller etter nærmere kriterier». Departementet er informert om at Norsk Rikstoto har uttrykt behov for mer innsikt gjennom en lengre periode, for å kunne vurdere en eventuell innretning av individuelle tapsgrenser. Norsk Rikstoto ønsker å komme tilbake til dette spørsmålet i begynnelsen av 2023. Det er dermed ikke hensiktsmessig å gjøre en ny vurdering av Norsk Rikstotos tapsgrense på nåværende tidspunkt. Departementet foreslår derfor å videreføre dagens totale tapsgrense for Norsk Rikstoto i forslag til forskrift § 26 tredje ledd.

### ***Personlige taps- og tidsgrenser***

Innenfor rammen av de obligatoriske tapsgrensene, følger det i dag av enerettstilbydernes spilleregler at spilleren selv skal sette personlige tapsgrenser per dag og per måned. Kravet gjelder bl.a for kasinospill og instaspill, men gjelder ikke for de av Norsk Tippings pengespill som er forbundet med en lavere risiko for spilleproblemer (Lotto, Vikinglotto, Eurojackpot, Tipping, Joker, Extra, Keno, Nabolaget og Oddsbomben.) Også hos Norsk Rikstoto får spilleren tilbud om å sette personlige grenser innenfor rammen av de maksimale tapsgrensene. Dersom kunden ikke setter slike grenser, blir dagsgrensen og månedsgrensen automatisk satt til henholdsvis 1000 og 5000 kroner.

Kravet om at spilleren skal sette personlige grenser per dag og per måned er foreslått forskriftsfestet i § 28. Ordlyden er også ment å omfatte gjeldende løsning for Norsk Rikstotos spill, hvor spillerens grenser automatisk blir satt lavere enn de maksimale grensene, med mindre spilleren aktivt velger å oppjustere grensene. Dersom spilleren ikke aktivt endrer grensene, vil han eller hun anses for å ha valgt de automatisk fastsatte grensene.

Videre foreslås det å forskriftsfeste at spilleren også skal sette personlige grenser for maksimal tidsbruk hver dag for spillene Multix, Belago, KongKasino, Bingoria, E-flax og Yezz!. I tråd med gjeldende spilleregler foreslås det at spilleren skal kunne endre sine personlige taps- og tidsgrenser. Dersom grensene settes ned, skal endringen iverksettes umiddelbart. Hvis dagsgrensen økes, skal det gå minimum 24 timer før endringen iverksettes. Hvis månedsgrensen økes, skal endringen først iverksettes den 1. i påfølgende måned. Hensikten med dette er å skape en nedkjølingseffekt og redusere problemspill.

### ***Oversikt over eget spillemønster***

Enerettstilbyderne tilbyr i dag sine spillere verktøy som gir oversikt over hvor mye spilleren har tapt i løpet av siste år og siste måned. Departementet anser dette som et viktig tiltak som bidrar til å skape bevissthet rundt eget forbruk og spillemønster, og foreslår derfor å forskriftsfeste at enerettstilbyderne plikter å tilby slike verktøy til spillere som deltar i registrerte pengespill, jf. forslag til ny pengespillforskrift § 29. Videre foreslås det å forskriftsfeste en plikt for enerettstilbyderne til å tilby spilleren verktøy som gir spilleren mulighet til å vurdere sin egen spillatferd. Med slike verktøy menes instrumenter som måler ulike sider ved problemspilling, som for eksempel Canadian Problem Gambling index, som benyttes i Norge i dag. Slike tester kan gi spilleren poengscore ut ifra besvarte spørsmål, samt råd om å endre spilleadferd.

### ***Maksimal hastighet***

Regler om maksimal spillhastighet er et annet ansvarlighetstiltak som er sentralt i å senke risikoen for spilleproblemer. Slike regler finnes i dag for spillene Multix, Belago, KongKasino, Bingoria, E-flax og Yezz! som tilbys av Norsk Tipping. Videre gjelder det krav om at man i disse spillene må avslutte en spillsekvens før man kan starte en ny, noe som sikrer at det bare kan spilles ett spill av gangen. Disse kravene er foreslått forskriftsfestet i § 30. Norsk Rikstoto tilbyr i dag ikke spill med tilsvarende hastighet og det foreslås derfor ikke lignende regler for Norsk Rikstotos pengespill.

### ***Maksimal innsats***

Norsk Tippings oddsspill, Multix, Belago, KongKasino, Bingoria, E-flax og Yezz! har i dag regler om hvor mye en spiller maksimalt kan satse per spillsekvens. Disse reglene foreslås forskriftsfestet i § 31. Norsk Rikstoto tilbyr i dag ikke spill med tilsvarende hastighet og det foreslås derfor ikke lignende regler for Norsk Rikstotos pengespill.

### ***Maksimale premier***

Departementet foreslår videre å forskriftsfeste gjeldende premiebegrensninger for Multix, Belago, Kongkasino, Bingoria og Yezz, se forslag til § 32. I tillegg foreslås det å innføre en ny regel om maksimal jackpotpremie for instaspillene Kong Kasino, Bingoria og Yezz!. Disse spillene er i dag ikke underlagt noen begrensninger når det gjelder hvor stor en

jackpotpremie kan være. Samtidig viser forskning at høye jackpotpremier kan virke triggende på spillere med risikoatferd. Dette gjelder spesielt i spill som allerede har en høy spillhastighet, til forskjell fra for eksempel lotterispill eller andre spill hvor man må vente på et trekningsresultat.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det i § 32 tredje ledd inntas en bestemmelse om at det for instaspillene Kong Kasino, Bingoria og Yezz! er tillatt med en jackpotpremie på inntil 5 millioner kroner. Dette medfører en betydelig innstramning for KongKasino, som tilbyr jackpotpremier helt opp til 15 millioner kroner i dag. Departementet ser at en slik begrensning kan medføre en risiko for negativ kanalisering ved at spillere kan komme til å velge bort Norsk Tippings spill til fordel for pengespill som opererer uten tillatelse i Norge. Departementet vurderer likevel at en mulig jackpotpremie på 5 millioner kroner for disse spilltypene vil være tilstrekkelig for å opprettholde et høyt nok attraktivitetsnivå i konkurransen med utenlandske pengespill.

Norsk Rikstoto tilbyr i dag ikke spill med tilsvarende spillhastighet som Norsk Tippings Instaspill som er beskrevet over. Det foreslås derfor ikke lignende regler for Norsk Rikstotos pengespill.

### ***Obligatorisk pause***

I Norsk Tippings spilleregler for Multix og Belago er det i dag krav om 5 minutters spillpause etter en times spill. I spillereglene for instaspillene KongKasino, Bingoria, E-flax og Yezz! er det krav om 15 minutters pause etter en times spill.

Obligatorisk pause i spillet bidrar til en nedkjølingseffekt for spillere som har eller som står i faresonen for å utvikle spilleproblemer. Etter at det ble innført 15 minutters pause for KongKasino så man også en tydelig reduksjon i antall spillere som spilte videre etter at pausen var slutt. Departementet foreslår på denne bakgrunn å forskriftsfeste gjeldende regler om spillpauser, se forslag til § 33.

Obligatorisk pause er mest aktuelt for spill med høy spillhastighet som kan være triggende for spillere med risikoatferd. Igjen, siden Norsk Rikstoto ikke tilbyr spill av denne typen, foreslås det ikke lignende regler for Norsk Rikstotos pengespill.

### ***Særlige regler for oppstilling av Multix-terminaler***

Multix er en spillterminal fra Norsk Tipping som tilbyr ulike kasinospill med høy hastighet. På grunn av risikoen knyttet til disse spillene, er det i spillereglene for Multix inntatt begrensninger for oppstilling av terminaler.

For det første gjelder det en begrensning om at det maksimalt kan utplasseres 10 000 Multixterminaler. Dette taket ligger langt over det reelle antallet utplasserte Multix-terminaler, som er på rundt 3500. Departementet foreslår på denne bakgrunn å redusere taket på antallet terminaler fra 10 000 til 5000. Dette vil etter departementets syn sikre mot at antallet spillterminaler blir betydelig høyere enn i dag, samtidig som det vil gi Norsk Tipping tilstrekkelig spillerom for utvidelse dersom kanaliseringshensyn skulle tilsi det.



Videre inneholder spillreglene for Multix regler for hvor terminalene kan utplasseres, herunder et forbud mot at disse kan oppstilles i dagligvareforretninger, i transportmidler, fellesarealer i offentlige lokaler eller på trafikknutepunkter. Spillereglene inneholder videre en utømmende liste over hvilke steder Multix-terminaler *kan* plasseres. Disse reglene er foreslått forskriftsfestet i § 34.

Når det gjelder Belago-terminalene, som er den andre typen spillterminaler som tilbys av Norsk Tipping, kan disse bare utplasseres i bingolokaler. Regler for utplassering av disse terminalene er derfor inntatt i forskriftens kapittel 11 om bingo, se høringsnotatet pkt. 8.8.

## **5. Markedsføring**

### **5.1 Gjeldende rett**

Ny pengespilllov inneholder i § 6 en egen bestemmelse om markedsføring av pengespill. Ifølge bestemmelsen kan pengespill bare markedsføres så langt det er nødvendig for å informere om spilltilbudet og å lede spillelysten i samfunnet til ansvarlige og trygge spilltilbud. Videre er det oppstilt forbud mot å markedsføre eller medvirke til å markedsføre pengespill som ikke er tillatt etter loven, og forbud mot å markedsføre pengespill mot mindreårige eller direkte mot dem som har reservert seg mot slik markedsføring hos pengespilltilbyderen. Bestemmelsen åpner for at det kan gis nærmere regler om markedsføring av pengespill i forskrift.

Dagens forskrifter eller retningslinjer på pengespillfeltet inneholder ingen generelle markedsføringsregler som gjelder alle pengespilltilbydere. Det fins imidlertid egne regler for enerettstilbyderne, og egne regler som gjelder for enkelte private lotterier.

Markedsføring av de statlig kontrollerte pengespillene er i dag regulert i særskilte «Retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto». Retningslinjene er fastsatt av Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. De regulerer blant annet aldersgrenser for hvem reklamen kan rettes mot og hvem som kan delta i reklamen. Videre framgår det av retningslinjene at markedsføringen ikke skal utformes slik at deltagelse i pengespill glorifiseres eller framstilles som risikofritt, og at synligheten av ansvarlighetstiltak skal være større ved markedsføring av pengespill som har en høyere risiko for utvikling av uheldig spilleatferd. Markedsføringstiltaket skal heller ikke banalisere pengespill ved å framstille kjøpsituasjonen som en alminnelig del av forbrukernes hverdag. Retningslinjene presiserer også hvordan enerettstilbyderne kan presentere vintersjanser og at direktoreklame ikke kan rettes mot personer uten forhåndssamtykke. Markedsføringshenvendelser skal heller ikke rettes mot personer som har ekskludert seg fra pengespill.

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

### **5.2 Departementets vurdering**

#### **5.2.1 Innledning**

I Prop. 220 L (2020-2021) la departementet opp til at det i forskrift blant annet kan fastsettes nærmere regler for enerettstilbydernes markedsføring, som i dag ligger i departementets retningslinjer for markedsføring for statlig kontrollerte pengespill. Departementet står fast ved

at disse retningslinjene bør fastsettes i forskrift. Videre vurderer departementet at de fleste av disse retningslinjene også bør gjelde for øvrige tilbydere av pengespill, og ikke bare for enerettstilbyderne Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Det foreslås derfor å fastsette en rekke regler for markedsføring av pengespill som gjelder for alle som har tillatelse til å tilby pengespill. Dette vil være i tråd med intensjonen i ny pengespillov om å gi en mer oppdatert, helhetlig og konsistent regulering av alle pengespill.

### **5.2.2 Nødvendighetsavgrensningen**

Det følger av ny pengespillov at pengespill bare kan markedsføres så langt det er nødvendig for å informere om spilltilbudet og å lede spillelysten i samfunnet til ansvarlige og trygge spilltilbud, jf. § 6 første ledd. Departementet ser et behov for at det i ny pengespillforskrift presiseres hva denne nødvendighetsavgrensningen vil innebære for ulike aktører i praksis.

Når det gjelder enerettstilbyderne, har disse et spesielt samfunnsoppdrag om å fange opp den til enhver tid gjeldende spillelyst og kanalisere spillere vekk fra eksisterende uregulerte spilltilbud, samt forhindre oppblomstring av et nytt uregulert tilbud. Dette gjelder enerettstilbyderne spesielt, fordi det i hovedsak er Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som tilbyr pengespill som er i direkte konkurranse med pengespill fra utenlandske pengespillselskaper som opererer uten tillatelse på det norske markedet. For enerettstilbyderne vil derfor en viktig del av nødvendighetsavgrensningen være å tilpasse det totale omfanget av markedsføring etter det markedsføringstrykket de møter fra aktører som retter markedsføringen sin mot norske spillere uten tillatelse. Det foreslås derfor å forskriftsfeste at enerettstilbyderne skal tilpasse sin totale markedsføring etter markedsføringstrykket fra ulovlige pengespill, se forslag til § 14 andre ledd. I dette ligger at dersom det skjer en nedgang i markedsføringstrykket fra uregulerte aktører på det norske markedet, vil enerettsaktørene også måtte redusere sin markedsføring. I motsatt tilfelle vil det også kunne være forsvarlig for enerettstilbyderne å oppjustere sin markedsføring dersom konkurransetrykket fra uregulerte spillselskaper skulle øke.

Når det gjelder de øvrige norske pengespilltilbyderne, tilbyr disse andre typer pengespill som ikke møter det samme konkurransetrykket fra uregulerte spillselskaper. Disse pengespilltilbyderne har derfor ikke i like stor grad et samfunnsoppdrag om kanalisering, sammenlignet med enerettstilbyderne. For disse pengespilltilbyderne er det derfor ikke like relevant å måle markedsføringen av deres pengespill opp imot annen markedsføring fra pengespill som tilbys uten tillatelse. Etter departementets syn vil det vesentligste for markedsføringen av disse pengespillene i stedet være at den ikke går lenger enn hva som er nødvendig for å informere om spilltilbudet. I dette ligger at markedsføringen skal være moderat i innhold og omfang. Departementet foreslår derfor å forskriftsfeste en regel om at andre tilbydere av pengespill enn enerettstilbyderne skal påse at markedsføringen av deres pengespill er moderat i innhold og omfang, jf. forslag til § 14 tredje ledd. Ordlyden «moderat» er inspirert av den svenske reguleringen om at markedsføringen av pengespill skal vise «måttfullhet», jf. den svenske spellagen kapittel 15 § 1. For å avgjøre om et markedsføringstiltak er moderat, bør det foretas en samlet vurdering der avgjørende momenter vil være hvordan markedsføringen er ment å oppfattes av kretsen den er rettet

mot, hvilket medium som brukes og hvilket innhold markedsføringen har. Markedsføringen bør videre ikke være påtrengende eller ment å tiltrekke seg spesiell oppmerksomhet, og spilleren skal ikke oppfordres til overdreven spilling.

### **5.2.3 Regler om krav til markedsføringens innhold**

Videre foreslår departementet at det innføres enkelte krav til hva en eventuell markedsføring av pengespill må inneholde.

Det foreslås for det første at all markedsføring av pengespill skal inneholde tydelig informasjon om aldersgrense og kontaktinformasjon til Hjelpelinjen, se forslag til § 15 første ledd.

For det andre foreslås det et krav om at markedsføring av pengespill skal være balansert i forholdet mellom risiko og ansvarlighet. Dette innebærer blant annet at synligheten av ansvarlighetstiltak skal være større i markedsføring av pengespill som har en høyere risiko for å utvikle uheldig spilleatferd.

Videre foreslås det at markedsføring av pengespill skal være faktabasert og informativ, og må ikke være villedende eller utilstrekkelig veiledende. I dette ligger at markedsføringen ikke må inneholde uriktige opplysninger eller fremstille pengespill på en slik måte at den er egnet til å påvirke forbrukerne til å treffe en økonomisk beslutning som de ellers ikke ville ha truffet.<sup>5</sup> Et eksempel er der markedsføringen gir inntrykk av at vannersansynligheten er større enn hva den i realiteten er, eller at det koster mindre å delta i pengespillet enn hva det egentlig gjør, slik at en forbruker kan påvirkes til å delta i et pengespill som hun ellers ikke ville ha deltatt i.

Videre viser departementet til at begrepene «villedende og utilstrekkelig veiledende» også benyttes i markedsføringsloven, og at forslaget derfor kan medføre overlapp mellom de to lovverkene. Begrepene «villedende og utilstrekkelig veiledende» brukes imidlertid kun i markedsføringsloven kapittel 6, som gjelder beskyttelse av næringsdrivendes interesser og som ikke er gjenstand for håndheving fra Forbrukertilsynet. Begrepene må likevel ses i sammenheng med vurderingstemaene etter markedsføringslovens kapittel 2, som gjelder regler om god markedsføringsskikk og urimelig handelspraksis overfor forbrukere (herunder villedende handlinger etter § 7 og villedende utelatelser etter § 8), som antakelig vil kunne fange opp tilsvarende tilfeller. Departementet ser likevel grunn til å fastsette egne bestemmelser om dette i ny pengespillforskrift, da dette vil gi Lotteritilsynet mulighet til å reagere overfor pengespilltilbydere som handler i strid med disse reglene med den spesifikke håndhevingskompetansen som foreslås i den nye pengespilloven, for eksempel tilbakekall av tillatelse til å kunne tilby pengespill.

Endelig foreslås det en regel om at informasjon om vannersansynlighet for et pengespill normalt skal oppgis, og at informasjonen skal fremstilles på en tydelig måte og være korrekt, slik at markedsføringen ikke gir inntrykk av at vannersjansene er større enn de i realiteten er.

---

<sup>5</sup> Jf. Ot.prp. nr. 55 (2007-2008) *Om lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (markedsføringsloven)* pkt. 7.1.3.2.

At slik informasjon "normalt" skal oppgis, er ment å avgrense mot noen få former for markedsføring hvor det kan være vanskelig å få plass til slik informasjon, slik som korte radiosnutter som bare varer i noen få sekunder. Departementet understreker imidlertid at den klare hovedregelen er at korrekt informasjon om vannersannsynlighet skal oppgis og fremstilles på en tydelig måte.

Videre foreslås en regel om at det ved markedsføring av samlet premiepott skal det være tydelig hvor mye den enkelte spiller maksimalt kan vinne i spillet.

#### **5.2.4 Regler om begrensninger i markedsføringens innhold**

Departementet foreslår i tillegg regler om enkelte begrensninger i markedsføring av pengespill. Reglene tilsvarer langt på vei de begrensningene som i dag framgår av retningslinjene for markedsføring i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto.

Nærmere bestemt foreslås en bestemmelse om at markedsføring av pengespill ikke skal utformes slik at deltakelse i pengespill glorifiseres eller fremstilles som risikofritt, eller ha et innhold som gir inntrykk av at deltakelse i pengespillet kan løse finansielle problemer, være en næringsvei eller gi spillerne sosial aksept.

Videre foreslås det å forskriftsfeste at markedsføring av pengespill ikke må banalisere pengespill ved å fremstille kjøpssituasjonen som en alminnelig del av forbrukernes hverdag, jf. forslag til § 16 første ledd bokstav c. I dette ligger at deltakelse i pengespill ikke må fremstilles som noe dagligdags på lik linje med allminnelige kjøpssituasjoner som for eksempel dagligvarehandel. Formålet med regelen er å understreke at deltakelse i pengespill er noe spesielt, og hindre tilbydere i å oppfordre forbrukere til å gjøre slike kjøp av pengespilltjenester til noe rutinemessig og hverdagslig. Begrepet "kjøpssituasjonen" innebærer at det er selve kjøpet av pengespillet som ikke skal hverdagsliggjøres. Å hverdagsliggjøre kjøpssituasjonen skiller seg for eksempel fra reklamer som viser en del av hverdagen til en som har vunnet i pengespillet. Sistnevnte form for markedsføring vil dermed være tillatt, forutsatt at den holder seg innenfor de øvrige rammene for markedsføring av pengespill. Videre må det være snakk om et tiltak som er ment i markedsføringsøyemed, slik som TV-reklamer, annonser i papir- eller nettaviser, programmatisk annonsering i sosiale medier, produktplassering, direkte markedsføring osv. Selve distribusjonen av pengespilltjenester, derimot, er ikke omfattet. Dette innebærer at plassering av pengespilltilbud i dagligvarehandel og kiosker ikke vil være omfattet av begrensningen i bokstav c. Reklameplakater oppstilt på utsiden av kiosker o.l., vil derimot være inkludert.

Det foreslås videre en bestemmelse om at markedsføringen ikke må oppfordre spillere til å dekke tap fra spill gjennom nye spill, eller bruke kjente personer på en måte som antyder at deltakelse i spill har bidratt til deres suksess, jf. forslag til § 16 første ledd bokstav d og e.

Markedsføringen skal heller ikke være urimelig påtrengende eller aggressiv, jf. forslag til § 16 første ledd bokstav f. I vurderingen av om markedsføringen er urimelig påtrengende eller aggressiv skal det tas hensyn til form, innhold, bruk av lyd, bilder, animasjon eller andre levende bilder og sammenhengen for øvrig. Begrepene "urimelig påtrengende eller

aggressiv" har, i likhet med begrepene nevnt i punkt 5.2.2, en parallell til markedsføringsloven. Slik markedsføring vil derfor allerede være forbudt etter forbrukerlovgivningen, men departementet ser likevel grunn til å fastsette egne bestemmelser om dette i ny pengespillforskrift. Dette vil gi Lotteritilsynet mulighet til å reagere overfor pengespilltilbydere som handler i strid med disse reglene med den spesifikke håndhevingskompetansen som foreslås i den nye pengespilloven, for eksempel tilbakekall av tillatelse til å kunne tilby pengespill.

### **5.2.5 Forbud mot enkelte markedsføringsmetoder**

Departementet foreslår videre at det i forskriften innføres et forbud mot å benytte nærmere bestemte former for markedsføring.

For det første foreslås det å videreføre retningslinjenes forbud mot å bruke personer under 18 år i markedsføring, slik at dette gjelder for alle tilbydere av pengespill. Etter gjeldende retningslinjer gjelder dette forbudet ikke for ren merkevarebyggende kommunikasjon om hva overskuddet fra spillvirksomheten går til. Gjeldende retningslinjer åpner derfor for at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som del av sin generelle merkevarebygging kan vise barn som utfører aktiviteter som er finansiert av spillemidler, så lenge dette ikke skjer i tilknytning til markedsføringen av selve spilltilbudet. Departementet vurderer at tilbydere av pengespill, på grunn av den spesielle risikoen ved tjenestene de tilbyr, ikke bør vise barn overhodet i sin markedsføring eller merkevarebygging. Dette gjelder uavhengig av om markedsføringen er direkte knyttet til spilltilbudet eller ikke. Det foreslås derfor ikke å videreføre dette unntaket, slik at forbudet mot å bruke personer under 18 år gjøres generelt til å gjelde for alle former for markedsføring.

For det andre foreslås det å innføre et forbud mot markedsføring som inneholder nedtelling til innleveringsfristen for et spill. Et tilsvarende forbud er i dag nedfelt i Norsk Tippings «Nei takk»-liste, en liste over kommersielle og økonomiske insentiver som Norsk Tipping har valgt å avstå fra å benytte. Departementet la i Meld. St. 12 (2016-2017) opp til at «Nei takk»-listen skulle fastsettes som myndighetskrav, og skulle gjelde for begge enerettstilbyderne, jf. meldingen pkt. 10.3.5. Departementet ser imidlertid ingen grunn til at disse kravene ikke også bør gjelde for andre tilbydere av pengespill. Det foreslås på denne bakgrunn å forskriftsfeste som et generelt krav at det i markedsføring av pengespill ikke er tillatt å benytte nedtelling til innleveringsfrist. Også «Nei takk»-listens forbud mot å markedsføre gratisspill videreføres, men dette følger allerede av forbudet i forslaget § 11 mot å tilby gratis spill. Da følger det etter departementets syn naturlig at det også er forbudt å markedsføre slike spill og departementet ser derfor ikke behov for å spesifisere dette nærmere i kapitlet om markedsføring.

Videre foreslås det å innta i forskriften et forbud mot å tilby forbrukeren en fordel mot å avgi samtykke til direkte markedsføring, samt et forbud mot å rette markedsføring direkte mot personer som har pause eller er utestengt fra spill. Dette følger også av gjeldende retningslinjer for markedsføring i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, og foreslås nå å gjelde for alle pengespilltilbydere. Det samme gjelder regelen om at spillere som har hatt pause eller vært utestengt fra spill må samtykke på nytt dersom spilltilbyderen skal kunne

sende direkte markedsføring til vedkommende, samt at spilltilbyderen ikke må rette markedsføringshenvendelser direkte til spillere som er registrert med risikoatferd i tilbyderens interne systemer.

Når det gjelder dagens regel i lotteriforskriften § 7 a første ledd nr. 6 om at markedsføring ikke kan rettes direkte til bestemte personer uten forutgående samtykke, vurderer departementet at dette forbudet er tilstrekkelig ivaretatt av den generelle bestemmelsen i markedsføringsloven § 15 første ledd som håndheves av forbrukermyndighetene. Departementet ser ikke et behov for å videreføre dette forbudet også i pengespillregelverket, da det for Lotteritilsynet først og fremst vil være aktuelt å prioritere å reagere mot ulovlig direkte markedsføring overfor spillere som har reservert seg, har pause eller som er registrert med risikoatferd hos spilltilbyderen.

Endelig foreslås det en bestemmelse om at enerettstilbyderne ikke skal benytte triggende virkemidler i markedsføringen av høye premier. Bestemmelsen er avgrenset til å gjelde enerettstilbyderne, da det bare er disse som har rett til å tilby pengespill med høye premier, jf. ny pengespillov § 10, samt forslag til § 20 fjerde ledd. Med triggende virkemidler menes bruk av f.eks. lyd, bilde eller andre effekter som er spesielt egnet for å utløse en plutselig følelsesmessig respons hos mottakeren. For eksempel vil en reklame som fokuserer på store gevinster i kombinasjon med lyden av klirrende penger, kunne anses som triggende i denne sammenheng. Forbudet mot å anvende triggende virkemidler i markedsføringen av høye premier innebærer imidlertid ikke at det vil være forbudt for enerettstilbyderne i det hele tatt å fokusere på høye premier i markedsføringen av pengespill. Markedsføring av høye premier i tallspill kan være nødvendig for å trekke spillere mot såkalte «grønne» spill, dvs. pengespill med lav risiko for spilleproblemer. Bestemmelsen innebærer kun at det skal vises forsiktighet rundt selve virkemiddelbruken. Forslaget er nedfelt i § 17 tredje ledd, og viderefører regelen som allerede ligger i de statlige retningslinjene for enerettstilbydernes markedsføring.

### **5.2.6 Forbud mot å markedsføre enkelte pengespill**

I tillegg til fellesreglene over, vurderer departementet at det i tillegg er grunn til å forby markedsføring av bestemte typer pengespill, på grunn av den forhøyede risikoen tilknyttet disse spillene.

Nærmere bestemt foreslås det et forbud mot å markedsføre Norsk Tippings Kong Kasino og Bingoria, i likhet med forbudet som følger av gjeldende retningslinjer for statlige kontrollerte pengespill, se forslag til § 18 første ledd. Dette er pengespill som går svært raskt, slik at man kan tape store summer på kort tid. Det er videre kjent at disse pengespillene er forbundet med en høy risiko for spilleproblemer. Ifølge UiBs befolkningsundersøkelse er 37 prosent av de som spiller Norsk Tippings kasinospill kategorisert som risiko- eller problemspillere.<sup>6</sup> For de som spiller kasinospill som tilbys av utenlandske spillselskaper er tallet 44 prosent. Når det gjelder Bingoria viser befolkningsundersøkelsen at 47 prosent av spillerne er kategorisert som risiko- eller problemspillere. For de som spiller kasinospill som tilbys av utenlandske spillselskaper er tallet hele 56 prosent. Departementet vurderer derfor at markedsføring av denne typen pengespill bør forbyes, for å forebygge spilleproblemer.

---

<sup>6</sup> Pallesen et al. (2020), «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019», s. 60.

Videre foreslår departementet i § 18 andre ledd å forby markedsføring av pengespill som tilbys på spillterminal, da også denne spillformen er forbundet med en forhøyet risiko for spilleproblemer. Spesielt Databingo og Norsk Tippings Belago-terminaler har en høy andel risikospillere, på henholdsvis 72 og 82 prosent.<sup>7</sup> Departementet vurderer at dersom det først skal innføres et forbud mot å markedsføre Belago og Databingo, bør det samme forbudet også gjelde for andre typer spillterminaler, herunder Norsk Tippings Multix-terminaler og spillterminaler som kan tilbys på skip etter forskriftens kapittel 13. Pengespill på spillterminal som har tillatelse etter forskriften kapittel 10, derimot, foreslås unntatt fra forbudet. Dette vil i praksis si Pantelotteriet, som rent teknisk er å regne som en spillterminal, men som skiller seg sterkt fra øvrige spillterminaler hva gjelder spillets egenskaper og risiko. Departementet ser derfor ikke at de samme hensynene taler for at også Pantelotteriet bør omfattes av markedsføringsforbudet.

Med spillterminal menes en enhet som står fast oppstilt i et lokale, og som spillerne kan delta i ulike typer pengespill på, jf. definisjonen i forslag til § 1-1 bokstav d. At man kan delta i et pengespill på terminalen innebærer at både innsats, trekning og eventuell utbetaling formidles via terminalen. Rene distribusjonsløsninger, derimot, hvor det kun er mulig å gjennomføre et kjøp men hvor trekningen foregår på et senere tidspunkt som kunden ikke kan styre, regnes i denne sammenheng ikke som et pengespill som tilbys på spillterminal. Forbudet omfatter slik ikke digital distribusjon av pengespill som ellers kan kjøpes hos kommisjonær i fysisk kasse, som for eksempel digitalt kjøp av en lottokupong på en fast oppstilt salgsterminal.

### **5.2.7 Regler om kommunikasjon av hva overskuddet fra pengespill går til**

Videre foreslås det at kommunikasjon om hva overskuddet fra pengespill går til bare skal være tillatt i et begrenset omfang. Dette innebærer at slik kommunikasjon ikke skal være et sentralt eller dominerende element av spilltilbydernes totale markedsføring. Kommunikasjonen skal heller ikke direkte appellere til forbrukerens samvittighet ved å spille på at inntektene går til allmennyttige formål, se forslag til § 19 første ledd. At kommunikasjon av hva overskuddet fra pengespill går til ikke skal være et sentralt eller dominerende element av spilltilbydernes totale markedsføring, er imidlertid ikke til hinder for at en loddsett påtrykkes ren faktabasert informasjon om hvilket formål overskuddet fra lotteriet går til. Dette er faktainformasjon som det er rimelig å forvente at en forbruker blir opplyst om, og vil ikke regnes for å være i strid med den foreslåtte bestemmelsen.

Det foreslås også en særregel for enerettstilbyderne om at kommunikasjon av hva overskuddet fra pengespill går til, ikke kan skje i forbindelse med markedsføring av selve spillaktiviteten, se forslag til § 19 andre ledd. Dette betyr at informasjon om at overskuddet fra et pengespill går til samfunnsnyttige formål, bare kan skje i forbindelse med spilltilbyderens generelle merkevarebygging, uten at dette knyttes til selve spillaktiviteten. Dette innebærer for eksempel at Norsk Tipping i en reklame som viser at noen vinner i Lotto eller skraper et Flax-lodd, ikke kan informere om at overskudd fra disse pengespillene har finansiert kultur og breddeidrett. På samme måte vil ikke Norsk Rikstoto i en reklame for

---

<sup>7</sup> Pallesen et al. (2020), «Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019», s. 60.



spillet V75, kunne inkludere informasjon om at overskuddet fremmer norsk hestehold og avl. Hensikten bak regelen er å motvirke at forbrukere forledes til å banalisere farene ved pengespill i lys av at inntektene går til gode formål.

### **5.2.8 Vurdering av målemetoder for å regulere omfanget av markedsføring for lovlige pengespill**

#### ***Innledning***

I anmodningsvedtak nr. 690 av 7. mai 2018, ba Stortinget regjeringen om å vurdere sterkere begrensninger på reklame for lovlige pengespillaktører, samt vurdere om andre målemetoder enn pengebruk må brukes i reguleringen av omfanget.

Sterkere begrensninger på reklame for lovlige pengespillaktører ble innført av departementet i 2019, da retningslinjene for markedsføring i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto ble revidert og strammet inn. Videre ble det i forslag til ny lov om pengespill foreslått en egen bestemmelse om begrensninger i markedsføringen av lovlige pengespill. Bestemmelsen fastslår som nevnt over at pengespill bare kan markedsføres så langt det er nødvendig for å informere om spilltilbudet og å lede spillelysten i samfunnet til ansvarlige og trygge spilltilbud. Videre er det inntatt forbud mot å markedsføre pengespill mot mindreårige, samt å markedsføre pengespill direkte mot dem som har reservert seg mot dette, jf. ny pengespilllov § 6.

Siden har det også skjedd ytterligere innstramninger i de statlige retningslinjene for markedsføring av pengespill, som nå foreslås inntatt på forskrifts nivå. Det foreslås videre å utvide personkretsen slik at reglene skal gjelde for alle tilbydere av lovlige pengespill, og ikke bare enerettstilbydere, jf. pkt. 5.2.1.

Når det gjelder Stortingets anmodning om å vurdere om andre målemetoder enn pengebruk må brukes i reguleringen av omfanget av reklame fra lovlige pengespillaktører, er dette foreløpig ikke fulgt opp. Departementet vil derfor i det følgende vurdere behovet for dette.

#### ***Ulike målemetoder***

Det finnes flere måter å måle omfanget av markedsføringen av pengespill på.

Én metode er å måle omfanget i pengebruk. Det har vært en bransjenorm i flere år å måle markedsføringskostnader med hva det koster å nå ut til kundene i ulike kanaler, blant annet i kommersielle TV-kanaler, nettaviser og i sosiale medier. Medietilsynet kjøper årlig reklamestatistikk fra Nielsen Media Research som viser antallet reklamer og bruttokroner benyttet på reklameinnslag på TV fra de lovlige og ulovlige pengespilltilbydere. Utover dette er det den enkelte pengespilltilbyder som måler markedsføringskostnadene totalt og fordelt på ulike kanaler.

Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til å måle omfanget av markedsføring i pengebruk. For det første vil ikke størrelsen på kostnadene som brukes på markedsføring nødvendigvis speile markedsføringens omfang. Dette skyldes at prisen på markedsføring avhenger av

ulike forhold, herunder hvilken markedsføringskanal som benyttes. For eksempel er det langt billigere å markedsføre pengespill i sosiale medier enn på TV, selv om markedsføring i sosiale medier kan ha større effekt på for eksempel unge spillere. For det andre har kostnadsbildet for markedsføringen også hatt variabel validitet grunnet rabattavtaler for de enkelte spilltilbyderne, og reelle tall er dermed ikke representative dersom man søker å sammenligne lovlige og ulovlige pengespilltilbyderes pengebruk på markedsføring. En annen svakhet er at kostnader med utvikling av markedsmateriell, sponsorvirksomhet og kampanjekostnader om et ansvarlig spilltilbud, ikke er omfattet i beregningen.

En annen måte å måle omfanget av markedsføring for pengespill på, er å se på antallet annonseeksposeringer og antallet personer markedsføringen når i ulike kanaler. Måling av rekkevidden av markedsføringen vil slik kunne gi et mer riktig bilde av markedsføringstrykket sammenlignet med måling av pengebruken. Digitale kanaler tilbyr ofte sine kunder statistikk over markedsføringens rekkevidde, også fordelt på kjønn, alderssegment og interesser. Det finnes også selskaper som undersøker og selger statistikker og analyser som kan gi informasjon om rekkevidden av markedsføringen.

Måling av markedsføringens rekkevidde kan gi nyttig informasjon om markedsføringstrykket for pengespill for ulike målgrupper. Slik måling er først og fremst egnet til å gi oversikt over markedsføringen av pengespill som skjer i digitale kanaler. Når det gjelder markedsføringen av pengespill i andre kanaler, som på butikker, kiosker, bensinstasjoner, drakter og idrettsarenaer, er det vanskeligere å vurdere hvor mange som blir eksponert for slik reklame.

En tredje måte å måle omfanget av markedsføringstrykket, er å se på effekten av markedsføringen opp mot bestemte kanaliseringsmål, tilsvarende den metoden Lotteritilsynet bruker i tilsynet med markedsføringen til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto i dag. Eksempler på måleindikatorer som kan inngå i en slik vurdering er:

- Kanaliseringsgrad og utviklingen i antall aktive spillere totalt, eller knyttet til enkelte spilltyper
- Kanaliseringsgrad knyttet til utviklingen av omsetning
- Endringer i antall problemspillere

Måling av effekten av markedsføringen av pengespill kan være en god metode for spillselskaper som tilbyr registrert spill, for å tilpasse sine markedsføringsaktiviteter til det som er nødvendig for å lede spillelysten inn mot sikre og forsvarlige spilltilbud. Enerettstilbyderne benytter også slike metoder i dag, og Lotteritilsynets revisjoner viser at Norsk Tipping og Norsk Rikstoto evner å se sammenhengen mellom balanserte kanaliseringsmål og effekten av markedsaktiviteter. Lotteritilsynet har videre konkludert med at Norsk Tipping benytter metoder og modeller som tilfredsstillt krav til å fastsette rett omfang på hvilke markedsaktiviteter som skal gjennomføres, og at Norsk Tipping benytter målinger som gir tilfredsstillende innsikt om effekten av markedsføringen.

### **Departementets vurdering**

Med bakgrunn i redegjørelsen over, ser ikke departementet at det er hensiktsmessig å ta i bruk målemetoder basert på verken pengebruk, rekkevidde eller effekt i reguleringen av omfanget av markedsføring av pengespill. Dette henger sammen med at det allerede er innført og foreslått sterkere begrensninger på innholdet og omfanget av de lovlige pengespilltilbydernes markedsføring både i ny pengespillov og i dette forslaget til ny pengespillforskrift, herunder nødvendighetsavgrensningen i ny pengespillov, med de presiseringer som er gitt i forslag til forskrift § 14 tredje ledd. Departementet vurderer at de begrensningene som allerede er innført eller foreslått, herunder strengere regulering av hvilke pengespill som kan markedsføres og begrensninger i markedsføringens innhold, også vil bidra til å begrense det totale markedsføringstrykket for pengespill i Norge. Dette reduserer behovet for å innføre krav til bruk av konkrete målemetoder for å regulere omfanget av markedsføringen.

Departementet viser for øvrig til det som ble sagt om temaet i Meld. St. 12 (2016–2017). I meldingen ble det vist til at uregulerte pengespilltilbydere de senere årene har intensivert sin markedsføring rettet mot det norske markedet, noe som har økt behovet for at enerettstilbyderne også synliggjør sine spilltilbud som lovlige og trygge alternativer til utenlandske pengespill. Pengespillmarkedet er preget av en rask utvikling i teknologi og spilltilbud, og det er vanskelig å skulle spå utviklingen fram i tid. Departementet mente derfor at det ikke var formålstjenlig å fastsette noen konkret grense for omfanget av markedsføringen for de statlig kontrollerte spillene. Dette gjør seg etter departementets syn fortsatt gjeldende, selv om man de siste fire årene har sett en nedgang i markedsføring for uregulerte pengespill i lineære kanaler. Trykket fra utenlandske pengespillselskaper er likevel fortsatt stort, og den raske teknologiske utviklingen gjør det vanskelig å spå framtidens marked og konkurransesituasjon. Departementet vurderer derfor fortsatt at det ikke er hensiktsmessig å fastsette noen konkret grense for omfanget av markedsføringen for de statlig kontrollerte spillene.

Av samme grunn foreslår departementet heller ikke å videreføre gjeldende grense for hvor mye private lotterier med tillatelse etter gjeldende lotteriforskrift §§ 6 og 7 kan bruke på markedsføring. Som nevnt i punkt 5.1 er denne grensen på 15 prosent av tillatt omsetning etter fradrag av gevinster. At denne grensen ikke videreføres, betyr imidlertid ikke at det åpnes for at tilbydere med tillatelse til å tilby pengespill etter forskriftens kapittel 8 og 10 skal kunne øke sin markedsføring. Tvert imot vil nødvendighetsavgrensningen som er lovfestet i ny pengespillov, med de presiseringer som er gitt i forslaget § 14 tredje ledd om at denne markedsføringen skal være moderat i innhold og omfang, etter departementets syn innebære at det i utgangspunktet uansett ikke vil være forsvarlig for disse tilbyderne å bruke opptil 15 prosent av sin nettoomsetning på markedsføring. En forskriftsfestet grense på 15 prosent vil derfor kunne sende feil signaler, fordi den kan tolkes som at markedsføringen alltid vil ligge på et forsvarlig nivå dersom den holdes innenfor dette omfanget. Dette kan i verste fall uthule nødvendighetsavgrensningen som følger av ny pengespillov § 6.

Departementet har vurdert å fastsette en lavere grense enn 15 prosent, men ser flere utfordringer knyttet til dette. For å oppfylle nødvendighetskravet i ny pengespillov § 6, vil det måtte foretas en konkret vurdering av behovet for markedsføring. Dette behovet er ikke

statisk, og en nedre grense som kan synes riktig etter dagens situasjon, vil derfor kunne bli for høy eller for lav i en ny situasjon.

## 6. Enerettstilbydernes pengespilltilbud

### 6.1 Gjeldende rett

I henhold til ny pengespillov §§ 10 og 14 har Norsk Tipping og den som har tillatelse til å tilby pengespill på hest enerett til å tilby pengespill som krever særlig offentlig kontroll fordi de har høye premier, høy omsetning eller høy risiko for å skape spilleproblemer. Bestemmelsene fra tidligere pengespillov om hvilke pengespillkategorier eneretten gjelder for er ikke videreført i ny pengespillov, men det er hjemmel til å gi forskrift om hvilke pengespill enerettstilbyderne kan ha for å oppfylle lovens formål. Det er dermed opp til myndighetene å bestemme hvilket pengespilltilbud enerettstilbyderne skal ha til enhver tid, og hvilke rammer som bør gjelde for pengespillene.

### 6.2 Departementets vurdering

#### 6.2.1 Innledning

Det er flere hensyn som må ivaretas i avgrensningen av enerettstilbydernes spilltilbud. For det første er det viktig å avgrense eneretten på en slik måte at det er tydelig hvilken type spill som kun skal tilbys av enerettstilbyderne. Dette vil også fungere som en avgrensning når det gjelder hvilke pengespill som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne. Samtidig har det vist seg å være krevende å utforme en uttømmende liste over pengespillkategorier som hver av enerettstilbyderne skal kunne tilby nå og i framtiden. Som departementet viste til i Prop. 220 L (2020-2021) kan markedsutvikling føre til at kategorier overlapper, og at nye typer pengespill ikke kan kategoriseres på tradisjonelt vis.

For det andre vil reglene for hvilke pengespill enerettstilbyderne kan tilby, som er inntatt i forskriften kapittel 5, være bestemmende for hvilke endringer i pengespilltilbudet som vil kreve forskriftsendring, og som dermed vil sikres en særlig grundig prosess med politisk behandling og offentlig høring. Forslag til kapittel 5 inneholder derfor også bestemmelser om hvilke kriterier en utvidelse av pengespilltilbudet til enerettstilbyderne skal vurderes ut ifra, og hvordan endringer i pengespilltilbudet som ikke krever forskriftsendring skal gjennomføres. Videre inneholder kapitlet regler om enerettstilbydernes spilleregler, og om tillatelse til midlertidig utprøving.

#### 6.2.2 Norsk Tippings pengespilltilbud

##### *Innledning*

I forslag til § 20 første til fjerde ledd beskriver departementet pengespilltypene som Norsk Tipping har enerett til å tilby. Dette gir en tydelig avgrensning av de pengespilltypene som kun kan tilbys av Norsk Tipping, jf. ny pengespillov § 10 som legger til grunn at bare enerettstilbyderne kan tilby pengespill med høye premier, høy omsetning eller høy risiko for å skape spilleproblemer. Samtidig begrenser ikke pengespilloven enerettstilbydernes mulighet til å tilby pengespill som *ikke* har høy omsetning, høye premier eller høy risiko for å skape spilleproblemer. Departementets forslag til § 20 første ledd til fjerde ledd, er derfor ikke en uttømmende liste over pengespillene Norsk Tipping har tillatelse til å tilby, men en beskrivelse av Norsk Tippings enerett. Femte ledd inneholder en liste over alle spill Norsk Tipping har fått tillatelse til å tilby.

### **Norsk Tippings enerett**

Pengespill som gjennomføres på internett er særlig tilgjengelige, og kan derfor føre til økt problemspill. Befolkningsundersøkelsen fra 2019<sup>8</sup> viser at en langt større andel av moderate risikospillere/problemspillere spiller på nett sammenlignet med normalspillere/lavrisikospillere. Dette gjelder for alle typer plattformer, men er særlig utpreget for spill via bærbar datamaskin og mobil, ifølge undersøkelsen. De siste årene har en sett en stor økning i bruken og tilgjengeligheten av pengespill på mobile plattformer. For å sikre at pengespill på internett tilbys innenfor et strengt ansvarlighetsrammeverk under offentlig kontroll, foreslår departementet å forskriftsfeste at Norsk Tipping har enerett til å tilby pengespill på internett, med unntak av pengespill på hest og bingospill som er tilknyttet fysiske spill. At et pengespill på internett er tilknyttet et fysisk spill, betyr i denne sammenheng at et pengespill som blir gjennomført og avgjort i et fysisk miljø, samtidig blir formidlet via internett. Slik vil spillerne kunne delta i det samme fysiske spillet uten selv å befinne seg i lokalet der spillet avholdes. Dette gjelder i praksis for bingo, der det er åpnet for at spillerne via internett kan delta i et hovedspill som gjennomføres fysisk i et bingolokale, jf. forskriften § 63 andre ledd, og for hestespill, der spillerne via internett kan sette innsats på et løp som foregår fysisk på en bane, jf. § 21.

Videre innebærer forslaget at Norsk Tipping gis enerett til å tilby pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser, som tidligere lovfestet i pengespilloven av 1992. Denne eneretten har et unntak, og det er pengespill i forbindelse med konkurranser med hest, jf. § 21.

Norsk Tipping gis videre enerett til å tilby pengespill på spillterminaler som ikke omfattes av forskriften kapittel 10, 11 og 13. Unntakene vil i praksis si Pantelotteriet som har tillatelse etter reglene i kapittel 10, enkelte bingoterminaler med tillatelse etter reglene i kapittel 11 og spillterminaler som kan tilbys om bord på skip etter reglene i kapittel 13.

Norsk Tipping gis videre enerett til å tilby pengespill med høy omsetning (definert som over 360 mill. kroner) og pengespill med høye premier (definert som over 2 mill. kroner). Når det gjelder grensen på premier over 2 mill. kroner vil departementet presisere at dette gjelder enkeltpremier, ikke samlede premiepotter.

### **Oversikt over alle pengespill som Norsk Tipping har tillatelse til å tilby**

Pengespill er et særlig sensitivt politikkområde og enerettstilbydernes pengespilltilbud bør ha ekstra legitimitet og forankring. Departementets forslag til § 20 femte ledd inneholder derfor en uttømmende liste over alle pengespill som Norsk Tipping har fått tillatelse til å tilby. Listen inkluderer både pengespill der Norsk Tipping har enerett, og andre pengespill det er gitt tillatelse til. Listen vil sikre at søknader om utvidelse av pengespilltilbudet til Norsk Tipping behandles av departementet og går gjennom en grundig politisk og offentlig prosess. Bestemmelsen inneholder ikke en beskrivelse av spillene, men denne vil fremgå av spillereglene som enerettsaktørene plikter å fastsette jf. departementets forslag til § 23.

---

<sup>8</sup> Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019, S. Pallesen et.al. Universitetet i Bergen, Institutt for samfunnspsykologi (2020).

### **6.2.3 Pengespilltilbudet til den som gis enerett til å tilby pengespill på hest**

Ny pengespillov § 14 første ledd innebærer at pengespillene som kan tilbys av den som gis enerett til å tilby pengespill på hest, i dag Norsk Rikstoto, avgrenses til «pengespill på hest». Dette innebærer en mulighet til å tilby pengespill på hest med faste odds, og er dermed en utvidelse av Norsk Rikstotos mulige spillportefølje som i dag bare består av totalisatorspill, dvs. spill på hest med flytende odds. I Prop 220 L (2020-2021) slo departementet fast at dette skal tolkes som å gjelde fysiske arrangementer eller konkurranser med hest, ettersom for eksempel virtuelle hestespill vil kunne komme i konkurranse med Norsk Tippings terminalspill eller Instaspill. I punkt 6.1 foreslår departementet at dette forskriftsfestes gjennom bestemmelsen om at pengespill som gjennomføres på internett skal forbeholdes Norsk Tipping, med unntak av bingospill knyttet til fysiske spill og hestespill med tilknytning til fysiske arrangementer eller konkurranser. Departementet foreslår videre å presisere i forskriften at pengespillene kan være knyttet til et enkelt hesteløp eller flere hesteløp i kombinasjon (V-spill).

Departementet viser til behandlingen av pengespilloven der flertallet i familie- og kulturkomiteen (H, FrP, SV og V) fremmet et anmodningsvedtak som ber regjeringen «utvide definisjonen av pengespill på hest til også å omfatte digitale og virtuelle spill på hest». I første behandling av loven fikk dette forslaget flertall, men i forbindelse med andre gangs votering viste KrF til at de hadde stemt for forslaget ved en inkurie, og trakk sin støtte. Det innebærer at anmodningsvedtaket i realiteten ikke har flertall på Stortinget. I Innst. 163 L (2021–2022) viser samtidig regjeringspartiene og SV til at Norsk Rikstoto sin spillportefølje skal vurderes nærmere, og departementet vil komme tilbake til eventuelle endringer i spillporteføljen til Norsk Rikstoto. Dersom pengespilltilbudet skal endres må det skje gjennom forskriftsendring, noe som sikrer en politisk og offentlig prosess rundt en eventuell utvidelse av spillporteføljen til den som gis enerett til å tilby pengespill på hest.

### **6.2.4 Endringer i enerettstilbydernes pengespilltilbud**

I forslaget til ny forskrift beskriver § 20 femte ledd og § 21 hvilke pengespill de to enerettstilbyderne har tillatelse til. Nye spill utover disse må godkjennes av departementet gjennom en endring av forskriften. I § 22 andre ledd foreslår departementet å fastsette hvilke kriterier en eventuell utvidelse av enerettstilbydernes pengespilltilbud skal vurderes ut fra.

I tråd med pengespillovens formål foreslår departementet at det i vurderingen av nye tillatelser særlig skal legges vekt på om spillet skiller seg fra lovlige pengespill som allerede tilbys av andre pengespilltilbydere, og om hensynet til å kanalisere befolkningens spillelyst til ansvarlige og trygge pengespill tilsier at det er behov for å etablere et slik tilbud. Det innebærer at det må gjøres en vurdering av om det nye tilbudet vil ha en effekt på kanalisering og ansvarlighet før et nytt spill eventuelt godkjennes. Ettersom det ikke er ønskelig å skape direkte konkurranse mellom enerettstilbyderne og andre tilbydere på pengespillmarkedet, må det også tas hensyn til om spillet skiller seg fra andre lovlige spill i markedet fra andre spilltilbydere.

Når det gjelder endringer i pengespillene som det er gitt tillatelse til, jf. § 20 femte ledd og § 21, foreslår departementet at *vesentlige* endringer i eksisterende spill skal godkjennes av

Lotteritilsynet, se forslag til § 22 første ledd. I vurderingen av hva som er en vesentlig endring, og i Lotteritilsynets behandling av søknader, skal det særlig tas hensyn til om endringen påvirker forbrukervernet eller spillets ansvarlighetsnivå og om endringen har konsekvenser for kanalisering eller konkurransesituasjonen med andre lovlige pengespill. Vurderingen av hva som er en vesentlig endring vil nødvendigvis være noe skjønnsmessig, og vurderingen av hva som krever Lotteritilsynets godkjenning må i første rekke gjøres av enerettstilbyderne selv. Samtidig skal Lotteritilsynet informeres om alle endringer i spillreglene, jf. forslag til § 23 andre ledd. Lotteritilsynet har dermed mulighet til å fange opp endringer som det er uenighet om, og tilsynet kan eventuelt kreve at enerettstilbyderne likevel søker om godkjenning. Lotteritilsynet kan videre be enerettstilbyderne gå veien om forskriftsendring dersom de ønskede endringene er så omfattende at det i realiteten er snakk om et nytt pengespill.

Samtidig innebærer bestemmelsen at endringer som ikke vurderes som vesentlige kan gjennomføres av enerettstilbyderne selv, uten godkjenning. Dette er i tråd med konklusjonene i pengespillmeldingen og lovproposisjonen om at det er de overordnede reglene for pengespilltilbudet som skal utformes av departementet, mens utformingen av detaljerte og utfyllende spilleregler skal overlates til enerettstilbyderne selv. I dag godkjenner Lotteritilsynet nye enkeltspill for henholdsvis Multix (spillterminaler), Belago (spillterminaler som kan oppstilles i bingolokaler) og Instaspill (øyeblikksspill på nett). I departementets forslag vil Lotteritilsynet ikke lenger godkjenne nye enkeltspill så lenge disse ikke medfører en vesentlig endring av spillet som sådan, og så lenge det nye enkeltspillet ikke påvirker forbrukervernet, spillets ansvarlighetsnivå eller får konsekvenser for kanalisering eller konkurransesituasjonen med andre lovlige pengespill. Tilleggsspill til pengespillene Norsk Tipping tilbyr vil trolig anses som en vesentlig endring, men dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Om Norsk Rikstoto ønsker å lansere et nytt kombinasjonsspill, f.eks. V95, vil dette være en type endring som krever godkjennelse av Lotteritilsynet.

### **6.2.5 Enerettstilbydernes spilleregler**

#### ***Gjeldende rett***

I henhold til pengespilloven av 1992 § 11 skal Kulturdepartementet fastsette spilleregler for de spill loven gjelder for, altså Norsk Tippings spilltilbud. Landbruks- og matdepartementet fastsetter spilleregler for totalisatorspillene, jf. totalisatorloven § 1 fjerde ledd. I henhold til ny pengespillov skal departementet fastsette overordnede regler for pengespilltilbudet, og utformingen av detaljerte og utfyllende spilleregler overlates til enerettstilbyderne selv. Spillreglene for enerettstilbydernes pengespill inneholder blant annet bestemmelser om formidling av og deltakelse i spillene (for eksempel registrering, innlevering, betaling og annullering) og gjennomføringen av pengespillene (for eksempel trekning og utbetaling av premier) samt bestemmelser om foreldelse, klager og ansvar for feil. I tillegg har spillreglene en del særskilte bestemmelser for hvert enkelt pengespill som tilbys, blant annet om hva man kan spille på, utforming og utfylling av kuponger, pris per rekke eller kupong og beregning av premier. Norsk Rikstotos spilleregler har i tillegg bestemmelser om avviklingen av hesteløpene.



### ***Departementets vurdering***

I § 23 første ledd foreslår departementet å forskriftsfeste at enerettstilbyderne skal fastsette spilleregler for de spillene som de har tillatelse til å tilby. Som departementet har beskrevet i Prop 220 L (2020-2021), er det enerettstilbyderne selv som har best oversikt over kundeforhold utover det som handler om hvordan enerettstilbyderne skal oppfylle pengespillpolitikkenes mål om å forebygge negative konsekvenser av pengespill. Det er derfor ikke nødvendig at departementet detaljstyrer andre kundeforhold for at målene i pengespillpolitikken kan oppnås. Forbrukertilsynet vil også ha en rolle i å vurdere om spillereglene hos enerettstilbyderne oppfyller forbrukerrettslige krav. Lotteritilsynet vil samtidig føre tilsyn med enerettstilbydernes oppfyllelse av lovens og forskriftens krav og vil kunne reagere dersom enerettstilbydernes egenfastsatte spilleregler eller kundeavtaler ikke er i tråd med disse. Departementet foreslår derfor å forskriftsfeste i § 23 andre ledd at enerettstilbyderne plikter å informere Lotteritilsynet om alle endringer i spillereglene.

#### **6.2.6 Tillatelse til midlertidig utprøving**

I Meld. St. 12 (2016-2017) ble det konkludert med at Lotteritilsynet bør få mulighet til å godkjenne tidsavgrensede pilotprosjekter i regi av enerettstilbyderne på pengespillfeltet. Bakgrunnen er at selskapene har et behov for å fornye og revitalisere pengespillene i sine porteføljer for å opprettholde og styrke deres tilbud på det norske markedet, som et alternativ til tilbudene fra uregulerte aktører. Målet er å legge til rette for at nye konsepter kan prøves ut i mindre omfang før en reell lansering og før samtlige utviklingskostnader påløper, slik at risiko for å etablere konsepter uten markedsappell reduseres. Departementet foreslår at det etableres en adgang til å gi slik tillatelse i § 24.

#### ***Hvilke tiltak skal kunne prøves ut***

Departementet foreslår at Lotteritilsynet avgjør søknader om slik utprøving og at nærmere detaljer om søknadsprosedyren fastsettes av Lotteritilsynet. Som del av prosedyrene bør det legges opp til at departementet informeres om søknader som kan ha særskilt politisk betydning. Videre bør det legges opp til at departementet kan be om at en sak overføres til departementet for vurdering dersom departementet mener at saken har særskilt politisk betydning.

Muligheten til å teste ut nye konsepter vil i første rekke gjelde nye typer pengespill eller varianter av pengespill som allerede tilbys. Departementet vurderer imidlertid at det i noen tilfeller kan være behov for å teste ut endringer i andre type tiltak for å se hvordan disse kan bidra til å oppfylle lovens formål, før endelig beslutning tas. Et eksempel er innføringen av Norsk Tippings totale tapsgrenser, hvor det kunne ha vært behov for å teste ulike tapsgrenser på ulike kundegrupper for å ha et godt empirisk grunnlag for å fastsette forslag til konkrete tapsgrenser i søknaden til departementet. Departementet anbefaler derfor at det også etableres en mulighet til å søke om utprøving av andre tiltak når formålet er å øke ansvarligheten i enerettstilbydernes spillportefølje.

#### ***Tidsramme for tiltakene som kan prøves ut uten ordinær godkjenning***

Departementet vurderer at tiltak under utprøving må være av midlertidig karakter. Tiltak som skal være varige må gjennomgå de ordinære søknadsprosedyrene. Tidsrammen bør derfor

være relativt begrenset. Samtidig må enerettstilbyderne ha nok tid til å høste erfaringer fra prosjektet. Departementet anbefaler på denne bakgrunn at tiltak under utprøving kan ha en maksimal tidsramme på seks måneder. I særskilte tilfeller, hvor det oppstår uforutsette hendelser i prøveperioden, kan det søkes om forlengelse av tidsrammen utover de første seks månedene. Lotteritilsynet skal i vurderingen av om tiltaket skal forlenges ta hensyn til om tiltaket da vil framstå som om det er av varig karakter. Dersom det etter endt prøveperiode sendes ordinær søknad om å etablere tiltaket som et varig tiltak, bør det gis adgang til å tillate at tiltaket videreføres mens søknadsprosessen pågår, for å unngå at konkurrenter kan utnytte en stans i et vellykket tilbud.

### ***Markedsføring av spill under utprøving***

Departementet mener at pengespill og andre relaterte tiltak som er under utprøving ikke skal markedsføres på ordinært vis. Departementet vurderer at enerettstilbyderne likevel må ha mulighet til å informere om og til en viss grad markedsføre et tilbud som er under utprøving, for å nå målgruppen som tiltaket er ment å være rettet mot. Samtidig er det viktig at markedsføringen ikke får en form som kan villedde forbrukeren til å tro at det dreier seg om et tilbud som er en del av tilbyderens ordinære portefølje. Det foreslås derfor at markedsføring av pengespill og andre tiltak under utprøving skal være begrenset til markedsføring rettet mot personer i forhåndsbestemte målgrupper. Enhver markedsføring må uansett være i tråd med eksisterende markedsføringslovverk.

## **7 Enerettstilbydernes behandling av personopplysninger**

### **7.1 Gjeldende rett**

Kundeavtalen utgjorde tidligere det rettslige grunnlaget for enerettstilbydernes behandling av personopplysninger for å kunne følge opp kundenes spillatferd. I forslag til ny pengespillov ble det foreslått å forankre det rettslige grunnlaget for behandling av personopplysninger i lov og tilhørende forskrift. For markedsføringshenvendelser må kunden fortsatt ha gitt særskilt samtykke til dette.

Ny pengespillov § 16 første ledd gir enerettstilbyderne hjemmel til å behandle nødvendige personopplysninger for å følge opp kundenes spilleatferd. Dette inkluderer personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9, herunder helseopplysninger. Bestemmelsen gir enerettstilbyderne rettslig grunnlag til å behandle personopplysninger med grunnlag i at de utfører en oppgave i allmennhetens interesse, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav e. Formålet med bruken av personopplysningene er å sikre at pengespill skjer på en ansvarlig og trygg måte og å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill i tråd med hovedformålet i ny pengespillov, jf. § 1 første ledd bokstav a og b.

Pengespilloven § 16 andre ledd gir hjemmel til å gi forskrift om behandlingen av personopplysningene.

### **7.2 Departementets vurdering**

Under høringen av forslag til ny pengespillov, jf. Prop. 220 L (2020-2021), oppfordret Datatilsynet departementet til å presisere adgangen til å "følge opp kundenes spillatferd" i forslaget til § 16. Det ble vist til at bruken av det rettslige grunnlaget skal være forutsigbart for personer som omfattes av det. Datatilsynet mente at personer som spiller pengespill blant annet bør få vite på forhånd hvor lenge opplysningene om spillemønster blir lagret, og om opplysningene kan bli utlevert til for eksempel forskning.

Departementet viste i lovproposisjonen til at de nevnte kravene til klart og tydelig rettsgrunnlag kunne ivaretas gjennom å presisere det rettslige grunnlaget ytterligere i forskrift, og foreslo en forskriftshjemmel til regulere hvilke personopplysninger som kan behandles, utlevering av opplysninger til forskningsformål og lagringstid. Det ble også vist til at departementet ville vurdere om det er behov for å forskriftsregulere andre forhold.

Departementet vil i det følgende redegjøre nærmere for enerettstilbydernes adgang til å bruke personopplysningene, herunder hvilke opplysninger som kan behandles i denne sammenheng og hvor lenge disse kan lagres. I tillegg vil utlevering av personopplysninger til forskning omtales.

#### **7.2.1 Hvordan personopplysningene kan brukes**

Hvordan personopplysningene kan brukes vil være begrenset av formålet, som er å følge opp kundenes spilleatferd for å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser

av pengespill og sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte, jf. ny pengespillov § 16, jf. § 1 bokstav a og b.

Datatilsynet har oppfordret departementet til å presisere adgangen til å "følge opp kundenes spillatferd" med det formål å forebygge negative konsekvenser av pengespill i ny pengespillov § 16. Med "å følge opp kundenes spillatferd" menes at personopplysningene brukes til å kartlegge og analysere enkeltspilleres spillatferd, som grunnlag for ansvarlighetstiltak for å forebygge og redusere spillproblemer. Dette kan være både generelle og personlige ansvarlighetstiltak.

For å ivareta kravet om et tydelig og presist rettsgrunnlag, foreslår departementet at det inntas i forskriften § 35 første ledd at personopplysningene kan brukes til å kartlegge og analysere spillatferden til kundene slik at de kan innføre generelle og personlige ansvarlighetstiltak for å forebygge og redusere spilleproblemer.

Ny pengespillov § 16 gir også enerettstilbyderne hjemmel til å behandle personopplysninger for å sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte, jf. § 1 bokstav b. Dette omfatter blant annet arbeidet med å forebygge økonomisk kriminalitet, jf. Prop. 220 L (2021-2021) punkt 4.4.3. Pengespill omsetter for store summer, noe som kan føre til en økt risiko for økonomisk kriminalitet som hvitvasking, underslag og kampfiksing. Dette kommer i tillegg til for eksempel bedrageri, tyveri og annen kriminalitet som kan være en negativ konsekvens av at noen blir spilleavhengige og trenger mer penger å spille for.

Enerettstilbyderne er underlagt lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering som hjemler registrering og lagring av opplysninger og dokumenter i inntil 10 år. Pengespilloven § 16 er ment å gi enerettstilbyderne hjemmel til å behandle personopplysninger i forbindelse med annet arbeidet med å forebygge økonomisk kriminalitet som for eksempel kampfiksing og underslag. For å sikre et tydelig og presist rettsgrunnlag mener departementet at det også bør inntas i forskriften § 35 første ledd andre punktum at enerettstilbyderne kan behandle personopplysninger for å sikre at pengespill gjennomføres på en trygg måte, herunder forebygge økonomisk kriminalitet i forbindelse med pengespill.

### **7.2.2 Hvilke personopplysninger som kan behandles**

For å oppfylle formålet om å følge opp kundenes spilleatferd for å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte, vil enerettstilbyderne ha behov for å behandle en rekke nødvendige personopplysninger. Departementet foreslår at det inntas en uttømmende liste over disse i forskriften. Departementet vil det videre omtale hvilke personopplysninger dette gjelder, og synliggjøre nødvendigheten av behandlingen.

For å kunne spille hos enerettstilbyderne, må spilleren være registrert med korrekte opplysninger for å sikre et unikt kundeforhold. Ved opprettelse av kundeforhold innhentes derfor navn, fødselsnummer, adresse, e-postadresse, telefonnummer, statsborgerskap, kopi av legitimasjon og signatur. Hver kunde tildeles ett spillenummer. I tillegg til å sikre unik registrering av kundeforholdet og overholdelse av aldersgrensen for pengespill, bidrar

registrert spill til å redusere risiko for misbruk av kundeforholdet og dermed omgåelse av selskapets grenseregime. Tiltaket er en beskyttelse for den enkelte spiller samtidig som det bidrar til å hindre misbruk av andres identitet.

Enerettstilbyderne skal sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill. For å ivareta dette arbeidet brukes et objektivt ansvarlighetsverktøy som analyserer spillerens spilleatferd. I analysen inngår spillerens spilltransaksjoner, hvor mye tid og penger spilleren har brukt og hvorvidt spilleren har truffet de fastsatte grensene. Verktøyet tilbyr også spilleren å teste sine spillvaner. Resultatet inngår som en del av risikoanalysen enerettstilbyderne gjør av kundenes spillatferd og utgjør et viktig komponent i enerettstilbydernes ansvarlighetsarbeid. Enerettstilbyderen vil presentere risikoanalysen for kunden og vil også varsle kunden dersom man er i ferd med å utvikle et negativt spillmønster.

Risikoanalysen benyttes for tilrettelegging av individuelle ansvarlighetstiltak. Kunder med uheldige spillmønstre kan som et ansvarlighetstiltak bli kontaktet i form av en proaktiv telefonsamtale der kunden bl.a. blir bevisstgjort sitt forbruk og f.eks. oppfordres til å nedjustere sine personlige taps- og tidsgrenser. Videre kan opplysningene brukes til å hindre at spillere som ifølge risikoanalysen har økt risiko for spilleproblemer mottar spilltilbud. Opplysningene kan også brukes til å hindre at spillere i risikozonen mottar markedskommunikasjon, til tross for at kunden tidligere har samtykket til å motta dette. Dersom spillatferden medfører en konkret oppfølging mot spilleren, vil innhold fra samtaler og meldinger, samt hvilken oppfølging som anbefales og evt. iverksettes lagres. Dette kan for eksempel være lavere spillgrenser på enkelte spill. Dette vil samlet være nyttig informasjon i vurderingen av hvilken oppfølging selskapet mener vil være nødvendig for å ivareta spilleren. Det kan være at spilleren i en slik samtale oppgir å være spilleavhengig. Dette vil være en opplysning som enerettstilbyderne lagrer og følger opp med adekvate tiltak. Et av tiltakene kan være at spilleren stenger seg ute fra hele eller deler av Norsk Tippings portefølje.

Risikoanalysen benyttes også av Norsk Tipping til å kartlegge effektene av spilltilbud og ansvarlighetstiltak på spillerne innenfor forskjellige risikokategorier. Dette benyttes til utvikling av nye generelle ansvarlighetstiltak, som for eksempel justeringer i spilltilbudene. Kundedata brukes også til å sammenstille kundenes spillmønstre.

Betalingsinformasjon, herunder bankkontonummer, er også viktige opplysninger i ansvarlighetsarbeidet. Premier av en viss størrelse overføres direkte til bank for å redusere risikoen for at premier blir spilt opp. Betalingsmiddel vil videre kunne avdekke om det kun er premier som spilles bort eller om spilleren tilfører stadig nye innskudd fra bankkonto. Tilgang til spilltransaksjoner og betalingsmidler gir også muligheten for å avdekke om kundeforholdet misbrukes ved bruk av andres kundeforhold.

Som et ledd i arbeidet med at pengespill gjennomføres på en trygg måte og forebygger økonomisk kriminalitet, overvåker og lagrer enerettstilbyderne spill, pengetransaksjoner og identifiseringsmetoder som foretas. Mistanke om kriminell aktivitet blir rapportert til offentlige myndigheter. Videre benyttes IP-adresse i forbindelse med avdekking av økonomiske

misligheter. IP-adresse benyttes for eksempel for å kunne avdekke eventuelt misbruk av andres betalingskort eller spillekort, ved at samme datamaskin benyttes til levering av spill eller overføring av penger til spillekonto.

Departementet vurderer etter dette at enerettstilbyderne har behov for å behandle en rekke nødvendige personopplysninger for å følge opp kundenes spilleatferd for å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte og ikke er gjenstand for økonomisk kriminalitet. Det foreslås derfor i § 35 andre ledd at enerettstilbyderne kan behandle opplysninger om:

- Spillerens navn, fødselsnummer, adresse, e-postadresse, telefonnummer, statsborgerskap, kopi av legitimasjon
- Betalingsinformasjon, herunder bankkontonummer
- Spilltransaksjoner, herunder hvilke spill pengetransaksjonene går til samt hvor mye tid og penger som er brukt på det enkelte spill
- Ansvarlighetstiltak som er iverksatt av eller ovenfor den enkelte spiller
- IP-adresse

### **7.2.3 Utlevering av personopplysninger til forskning**

Departementet foreslår at det inntas en hjemmel i forskriften § 35 andre ledd til å utlevere personopplysninger til forskning. Forskning på spillatferd, kanalisering, spilleproblemer, ansvarlighetstiltak mv. vil kunne bidra med viktig kunnskap til å følge opp kundenes spilleatferd for å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte, jf. ny pengespillov § 16, jf. § 1 bokstav a og b. Utlevering av personopplysninger til forskning skal være omfattet av nødvendige garantier i samsvar med personvernforordningen artikkel 89 nr. 1. Det stilles her krav om at det innføres tekniske og organisatoriske tiltak for særlig å sikre at prinsippet om dataminimering overholdes. Nevnte tiltak kan for eksempel omfatte pseudonymisering.

### **7.2.4 Lagringstid**

Et vilkår for at det skal være lov å behandle personopplysninger, er at behandlingen skal stå i et rimelig forhold til målet som er søkt oppnådd. En slik forholdsmessighetsvurdering gjelder generelt, uavhengig av om det er sensitive opplysninger som behandles. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er hvor lenge personopplysningene kan lagres. I vurderingen må den enkeltes integritet veies opp mot formålet med behandlingen av personopplysningene. Prinsippet om dataminimering innebærer at det ikke skal behandles flere opplysninger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med den spesifiserte behandlingen, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav c. Videre innebærer prinsippet om lagringsbegrensning at personopplysninger skal slettes eller anonymiseres når de ikke lenger er nødvendige for formålet de ble innhentet for, jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav e.

Som tidligere redegjort for er enerettstilbydernes ansvarlighetsarbeid basert på analyser av spillmønstre for samtlige spillere over flere år. Analysene av spillatferden til kunden danner grunnlag for generelle og personlige ansvarlighetstiltak. Hvilke ansvarlighetstiltak som

iverksettes ovenfor den enkelte vil variere. Departementet anerkjenner at det er snakk om et stort antall spillere, der majoriteten av spillerne ikke har et spilleproblem. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er nødvendig å lagre spillmønsteret for samtlige spillere. Videre kan det være inngripende for den enkelte at man bruker personopplysninger for å vurdere visse personlige aspekter knyttet til den fysiske personen, særlig for å analysere og forutsi risikoen for negativ spillatferd. At enerettstilbyderne lagrer opplysninger om dette over lengre tid kan utgjøre et ikke ubetydelig inngrep ovenfor den enkelte. Dette gjelder særlig for de spillerne som har en problematisk spillatferd.

Departementet vurderer samtidig at det er av stor samfunnsmessig betydning at tilbydere av pengespill kan behandle og lagre personopplysninger i arbeidet med å oppfylle pengespillovens hovedformål om å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill og sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte, jf. pengespilloven § 1 bokstav a og b. Behandling av nødvendige personopplysninger bidrar til å gjøre spillerne bevisste sitt eget spillmønster, og muliggjør at enerettstilbyderne kan iverksette tiltak overfor den enkelte spiller som kan forhindre større personlige og samfunnsmessige konsekvenser. For å kunne evaluere effekter av ansvarlighetstiltak og hendelser og gjøre justeringer i spilltilbudet, er det dessuten nødvendig med et statistisk datagrunnlag for en lengre periode. Dette er etter departementets syn både i den enkeltes og i samfunnets interesse.

For å ivareta forholdet til dataminimering på en god måte, pekte departementet i lovproposisjonen på at det ville være behov for at enerettstilbyderne som behandlingsansvarlige gjorde oppdaterte vurderinger av lagringstid for ulike typer informasjon. Siden utarbeidelsen av lovproposisjonen har det blitt satt i verk utredninger av muligheten for å differensiere på lagringstid for ulike typer opplysninger der formålet med behandlingen er knyttet til ansvarlighetsarbeidet til enerettstilbyderne. Det har for det første blitt vurdert en differensiering basert på hvilke spill som spilles. Ved en slik differensiering vil enerettstilbyderne miste muligheten til å sette i verk forebyggende tiltak basert på spillerens totalforbruk. Enerettstilbyderne gjør i dag også analyser for å prøve å finne fellestrekk for spillere som blir «gule» eller «røde»,<sup>9</sup> og et sentralt moment å følge med på er hvilke spill som spilles og som kan lede spilleren over til nye spill som er tilknyttet en høyere risiko, noe som kan gi grunnlag for nye forebyggende tiltak. Departementet har på denne bakgrunn ikke funnet det hensiktsmessig å gå videre med en slik differensiering. Videre har muligheten for å differensiere basert på hvor mye man spiller for blitt vurdert. Da mange spiller lite i perioder på grunn av pauser i spill, mangel på penger eller lignende, vil heller ikke dette være en hensiktsmessig måte å differensiere på i ansvarlighetsøyemed.

Departementet har videre foretatt en vurdering av om det vil være mulig å redusere den generelle lagringstiden av personopplysninger hos enerettstilbyderne. Enerettstilbyderne har i dag lagret personopplysninger inntil 10 år. Departementet har kommet til at den maksimale lagringstiden for personopplysninger kan reduseres fra ti til fem år.

---

<sup>9</sup> Analyseverktøyet gir en risikoatferd fra «grønn» (lav risiko) til «gul» (moderat risiko) til «rød» (høy risiko). Verktøyet er sentralt i ansvarlighetsarbeidet og brukes blant annet til å utvikle og forbedre ansvarlighetstiltak.

Departementet har også vurdert om den maksimale lagringstiden kan settes lenger ned enn 5 år, ved at dataene anonymiseres etter 3 år. Anonymisering er å gjøre personopplysninger anonyme ved at datasett som knyttes til en identifiserbar person bearbeides slik at tilknytningen mellom informasjon og individ blir umulig. Anonymiserte opplysninger er derfor ikke personopplysninger.

Forebygging av negative konsekvenser av spillatferd og spilleavhengighet mer spesifikt krever langvarig behandling. Et sentralt ansvarlighetstiltak i denne sammenheng er muligheten for spillere til å velge utestengelse fra enerettstilbydernes spilltilbud. Det vil være uheldig for denne sårbare gruppen dersom utestengelse kun kan ha tre års varighet. Tilbakefall er en betydelig trussel og spillere tester ofte om utestengelsen fortsatt virker når fristelsen til å spille blir for stor. For å beskytte denne sårbare gruppen mener derfor departementet at enerettstilbyderne bør ha mulighet til å lagre personopplysningene i fem år.

Utviklingen av spilleproblemer er noe som skjer over tid. Når enerettstilbyderne evaluerer ansvarlighetstiltak og utvikler nye forebyggende tiltak så er det behov for å se på spilldata og atferdsdata over en lengre periode. Det er avgjørende at enerettstilbyderne kan følge en person eller samme gruppe personer over tid for å kunne *sammenligne* persondata. En anonymisering av data vil bryte med tidsserien, det vil si hvor lenge man kan følge en spiller eller gruppe av spillere. Sammenligning av persondata vil for eksempel være nødvendig ved klassifisering av spillere i risikoklasser. Det er også nødvendig å sammenligne persondata over tid for å kunne se om ansvarlighetstiltakene har hatt en *effekt*. Dersom en spiller for eksempel nylig har vunnet en høy premie eller tapt mye penger på kort tid, vil man ved å se på spillemønsteret til flere spillere i denne situasjonen og sammenligne disse med øvrige spillere, kunne kartlegge hvorvidt det å vinne en høy premie eller tape mye penger er egnet til å påvirke folks spillemønster i negativ retning. Dersom datagrunnlaget viser at en betydelig andel spillere for eksempel har brukt mer tid på pengespill eller begynt å spille mer risikofulle spill etter å ha vunnet en høy premie, kan dette gi grunnlag for innføring av generelle tiltak som å senke premiestørrelsen eller skjerpe tapsgrensene.

Videre vil man ved å se på de samme spillernes spillemønster i tiden etter at en slik endring ble foretatt, kunne vurdere hvorvidt denne endringen har hatt en positiv effekt, og om den derfor bør videreføres eller endres. I denne sammenheng kan det være nødvendig å gå lengre tilbake i tid for å finne et stort nok datagrunnlag med personer som for eksempel har vunnet en premie på over 2 millioner kroner i kasinospill. Samtidig som det kan være nødvendig å gå flere år tilbake i tid for å finne et tilstrekkelig datagrunnlag, vil det også være nødvendig å kunne lagre opplysninger om persongruppen en god stund framover i tid for å kunne analysere effekten av eventuelle innførte tiltak. I denne sammenheng vil en lagringstid på tre år kunne være utilstrekkelig. Samlet sett er dette svært viktig innsikt for enerettstilbyderne som benyttes i vurderingene av hvordan pengespillene skal utformes, og om eksisterende ansvarlighetstiltak bør justeres eller om nye ansvarlighetstiltak bør innføres. Fordi det er vesentlig å sammenligne personer i ulike risikoklasser og undersøke effekten av ulike tiltak, vil ikke anonymiserte opplysninger kunne fungere som datagrunnlag. Det er derfor nødvendig at enerettstilbyderne har en tilstrekkelig lang tidsserie med data. Departementet vurderer på denne bakgrunn at en lagringstid på tre år vil være for kort, og mener at den maksimale lagringstiden bør settes til 5 år.



Oppsummert mener departementet at en lagringstid på 3 år vil gi en risiko for at forebyggingen av negative konsekvenser av pengespill og muligheten til å oppdage og reagere på spilleavhengighet vil bli dårligere over tid. Etter departementets vurdering vil et grundig og langsiktig ansvarlighetsarbeid innenfor en ramme på 5 år både være nødvendig, samt stå i et rimelig forhold til inngripen ovenfor den enkeltes integritet. Å utføre analyser av spillatferd og lagre personopplysninger som kan være av sårbar karakter for spillerne, og utgjør et ikke ubetydelig inngrep ovenfor den enkelte. De fordeler et godt og grundig ansvarlighetsarbeid innebærer for ivaretagelse av sosiale og helsemessige hensyn, veier likevel etter departementets syn tyngre enn den inngripen som gjøres i den personlige integritet. Enerettstilbyderne plikt til å utføre en risikovurdering etter personvernforordningen artikkel 32 vil bidra til at det fastsettes organisatoriske og tekniske tiltak som er egnet til å oppnå et sikkerhetsnivå som vil ta hensyn til risikoen av behandlingen av personopplysningene. Som konkludert med i Prop. 220 L (2020-2021), vil det etter departementets vurdering være nødvendig for enerettstilbyderne som behandlingsansvarlige å vurdere personvernkonsekvensene av behandlingen (Data Protection Impact Assessment – DPIA) for å sikre at personvernet til de registrerte spillerne ivaretas. Etter departementets syn vil dette bidra til å ivareta risikoen for at lagringen kan få andre negative konsekvenser for spillerne. Departementet vurderer etter dette at den maksimale lagringstiden bør settes til 5 år. Dette er også i tråd med hva Svenska Spel har vurdert som nødvendig for å kunne oppfylle den såkalte «omsorgsplikten» som spilltilbyderen har overfor spilleren.

Departementet understreker likevel at en forskriftshjemmel som gir rett til inntil 5 års lagringstid, ikke fritar enerettstilbyderne fra å gjøre konkrete vurderinger av de enkelte lagringsformål. Enerettstilbyderne vil ha et ansvar for at det gjøres grundige interne vurderinger knyttet til lagringstid, og om formålet med den enkelte behandlingen tilsier at en kortere lagringstid vil være tilstrekkelig for å løse samfunnsoppdraget. Departementet forutsetter at enerettstilbyderne har gode interne rutiner, og fortløpende vurderer og dokumenterer hvilke data som må lagres på personnivå og når det vil være tilstrekkelig med anonymiserte data. Personopplysninger skal slettes eller anonymiseres når de ikke lenger er nødvendige for formålet de ble innhentet for.

Unntak fra den maksimale lagringstiden kan likevel følge av lov eller annen forskrift. Rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven er pålagt å registrere og lagre opplysninger og dokument som er innhentet i forbindelse med tiltak i fem år etter at et kundeforhold ble avsluttet eller transaksjonen ble gjennomført. Samlet lagringstid kan ikke overstige ti år, jf. hvitvaskingsloven § 30 nr. 4. Det følger av forskriften til hvitvaskingsloven § 6-4 (2) at lagringstiden etter hvitvaskingsloven § 30 første ledd er 10 år når kundeforholdet ved avslutning var underlagt forsterkede kundetiltak eller transaksjonen ble underlagt forsterkede kundetiltak. Fem år etter at et kundeforhold er opphørt, kan enerettstilbyderne likevel vurdere om opplysningene skal slettes, dersom særlige grunner tilsier at kunden likevel ikke utgjorde en høy risiko for hvitvasking og terrorfinansiering, jf. hvitvaskingsforskriften § 6-4 (3). Departementet foreslår etter dette at det i § 35 vises til at unntak fra lagringstiden på fem år kan følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov.

## **8 Pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne**

### **8.1 Generelle krav**

#### **8.1.1 Gjeldende rett**

##### ***Generelle rammer for pengespillene som kan tilbys***

Det følger av ny pengespillov § 17 at pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne skal ha lav omsetning, begrenset størrelse på premiene og ikke ha høy risiko for spilleproblemer.

##### ***Premier som er tillatt***

Lotteriloven § 9 gir regler om hvilke gevinster som er tillatt å bruke i pengespill. Bestemmelsen har et forbud mot å benytte levende dyr og alkoholholdige drikkevarer som gevinster. Unntatt er alkoholholdige drikkevarer som er gevinst i private smålotterier, i den utstrekning dette følger av alkoholloven § 8-6. Videre har lotteriloven av 1985 § 9 et generelt forbud mot bruk av penger eller fordringer på penger som gevinst, med mindre det er fastsatt unntak fra dette i forskrift.

En rekke slike unntak er fastsatt i forskrift. Det følger av lotteriforskriften § 5a at det er tillatt å ha premier i form av penger eller fordringer på penger i lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften § 6 der Lotteritilsynet eller annen myndighet «etter departementets bestemmelse» foretar trekningen og lotterier med tillatelse etter lotteriforskriften § 7 der en privat entreprenør foretar trekningen. Videre er pengepremier tillatt for skrapelodd med hovedgevinst inntil 1 mill. kroner, jf. skrapeloddforskriften § 6a. Pengepremier er også tillatt i bingo og radiobingo etter bingoforskriften og ved spill på skip. I praksis er altså pengepremier tillatt i de fleste pengespill.

Innholdet i lotteriloven § 9 er ikke videreført i ny pengespillov. Ny pengespillov § 23 gir imidlertid departementet hjemmel til å fastsette forskrift om hvilke premier som er tillatt i pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne.

##### ***Bruk av digitale plattformer***

Bruk av digitale plattformer for å gjennomføre pengespill tillates i dag i enkelte pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne. Dette inkluderer bingo, hvor hovedspill på internett, databingo og elektronisk hovedspill i bingohall gjennomføres på digitale plattformer. For lotterier som tilbys med hjemmel i lotteriforskriften §§ 6 eller 7, presiseres det i lotteriforskriften § 5 at tillatelse ikke kan gis til lotterier med interaktive trekninger distribuert via elektroniske kommunikasjonsnett. Med interaktive trekninger menes lotterier der trekning skjer på det tidspunkt spilleren selv velger, og på dennes bestilling. Denne bestemmelsen er ikke til hinder for at forhånds- eller etterhåndstrukne lotterier distribueres via elektroniske kommunikasjonsnett.

Ny pengespillov § 22 presiserer at pengespill med omsetning inntil 200 000 kroner per kalenderår kan tilbys uten tillatelse, forutsatt at pengespillet ikke gjennomføres på digitale

plattformer. Prop 220 L (2020-2021) presiserer at dette forbudet ikke står i veien for bruk av digitale løsninger for betaling og distribusjon av pengespillene.

### ***Søknad om pengespill og regnskaps- og revisjonsplikt***

Etter ny pengespillov § 18 følger det at det er Lotteritilsynet som kan gi tillatelse til å tilby pengespill til organisasjoner som oppfyller lovens krav. Det samme følger av ny pengespillov § 20 når det gjelder kringkastere. Loven regulerer ikke nærmere hvordan søknad skal utformes eller hvilke søknadsfrister som skal gjelde.

Etter forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret § 2-5 første ledd har godkjente organisasjoner og foreninger og autoriserte entreprenører og lokalinnhavere regnskapsplikt etter regnskapsloven, uavhengig av om de faller inn under unntaksbestemmelser gitt i eller i medhold av regnskapsloven. De plikter å sende inn årsregnskap til Regnskapsregisteret etter reglene i regnskapsloven kapittel 8. Etter § 2-5 andre ledd åpnes det for at Lotteritilsynet kan gi dispensasjon fra reglene om regnskapsplikt. Slik dispensasjon er gitt for alle organisasjoner som er godkjent som lotteriverdige. Lotteritilsynet har i stedet stilt krav om enklere regnskapsføring og -rapportering for disse organisasjonene.

Lotteriloven § 4 f gir regler om regnskaps- og revisjonsplikt for blant annet medhjelpere. En medhjelper vil være regnskapspliktig etter regnskapsloven, men mindre tilsvarende regnskapsplikt følger av annen lovgivning. I første ledd første punktum stilles det krav om at dersom medhjelperens virksomhet inngår i annen næringsvirksomhet, skal lotterivirksomhetens inntekter og utgifter fremgå særskilt av regnskapene. På den måten kan regnskapskontrollen gjennomføres så effektivt som mulig. Bestemmelsen oppstiller videre i andre ledd en revisjonsplikt for de som er regnskapspliktig, noe som da også inkluderer medhjelpere. Det er i siste ledd åpnet for at Lotteritilsynet kan gi dispensasjon fra reglene om regnskaps- og revisjonsplikten. I praksis er dette svært sjeldent blitt gitt til medhjelpere.

Innholdet i lotteriloven § 4 f er ikke videreført i ny pengespillov. Ny pengespillov § 23 gir imidlertid departementet hjemmel til å fastsette forskrift om regnskaps- og revisjonsplikt og regnskapsrapportering.

## **8.1.2 Departementets vurdering**

### ***Hvilke pengespill og hvilke premier som er tillatt***

Departementet foreslår i § 37 første ledd å tydeliggjøre at det kun er pengespillene som omfattes av kapittel 8 til 14 i forskriften som andre enn enerettstilbydere kan få tillatelse til å tilby. Bestemmelsen innebærer at dersom en organisasjon ønsker å søke om tillatelse til et pengespill som ikke passer inn under rammene som følger av kapittel 8 til 14, vil ikke dette pengespillet kunne få tillatelse. Pengespilltilbudet begrenses til pengespill som faller inn under disse rammene av flere årsaker. For det første vurderer departementet at rammene som foreslås for disse pengespillene ikke kommer i konflikt med rammene for pengespill som Norsk Tipping og Norsk Rikstoto skal ha enerett til å tilby etter forslaget §§ 20 og 21. I en enerettsmodell er det ikke ønskelig å skape konkurranse mellom ulike tilbydere. Forslag til forskrift deler derfor opp markedet mellom tilbyderne. For det andre vurderer departementet

at rammene som settes for pengespillene i kapittel 8 til 14 presiserer vilkåret i ny pengespillov § 17 om at pengespillene som tilbys av andre enn enerettstilbyderne skal ha lav omsetning, begrenset størrelse på premiene og ikke ha høy risiko for spilleproblemer.

Departementet har vurdert å fastsette en generell regel for hva som utgjør «lav omsetning», altså hvilken omsetning pengespill som kan tilbys under del III av forslag til forskrift kan ha. Departementet har imidlertid valgt å regulere omsetningsgrenser for ulike typer pengespill i kapitlene som gjelder for disse pengespillene. Her vil det framgå at for pengespill med tillatelse etter forskriften kapittel 10, vil høyeste tillatte årsomsetning være 360 mill. kroner, se punkt 8.7 nedenfor. Omsetningsgrenser for øvrige pengespill som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne vil være lavere enn dette og vil variere med hvilket pengespill som tilbys, se nedenfor punkt 8.5 til 8.6 og punkt 8.8 til 8.11, og forslag til forskrift kapittel 8 til 14.

Departementet har også vurdert å fastsette en generell regel for hvor høy verdi en premie kan være for kunne å vurderes som å ha «begrenset størrelse». Pengespillene som kan få tillatelse etter forslag til forskrift del III er imidlertid av svært forskjellig karakter, og det vil være ulike vurderinger av hvilke premiestørrelser som er forsvarlige for ulike pengespill. På bakgrunn av dette mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å fastsette en maksimal premieverdi, men at grenser for premieverdi for ulike pengespill reguleres i de enkelte kapitler som omhandler pengespillet. I praksis foreslås høyeste tillatte premieverdi å være 2 millioner kroner for hovedpremien i pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne. For flere av pengespillene som det kan søkes om å få tillatelse til etter forslag til forskrift kapittel 8 til 14, foreslås det likevel en lavere grense for maksimal verdi av premien som tillates. De maksimale grensene vil gjelde uavhengig av om premien er en pengepremie eller en premie i form av en vare. Det vises til drøftelser om tillatte premier nedenfor i pkt. 8.5 til 8.6 og punkt 8.8 til 8.11.

Etter lotteriloven har pengepremier i utgangspunktet vært forbudt, med mindre det har vært særskilt tillatt i forskrift. I praksis har pengepremier vært tillatt i de aller fleste pengespill gjennom forskriftsbestemmelser, med unntak av enkelte forhåndstrukne lotterier hvor Lotteritilsynet har vurdert at manglende sikkerhetssystemer har gitt risiko for at lotteriet ikke vil bli gjennomført på en redelig måte. På bakgrunn av denne praksisen ser ikke departementet at det er hensiktsmessig å fastsette en generell regel som forbyr pengepremier i pengespillene som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne. Et generelt forbud mot pengepremier i pengespill vurderes også som utdatert. Dersom det foreligger hensyn som tilsier at det ikke bør være tillatt å ha pengepremier i enkelte pengespill, vil dette i stedet reguleres særskilt for disse pengespillene.

Alkoholoven § 8-6 har et generelt forbud mot at alkoholholdig drikk kan benyttes som premie. Alkoholoven gir likevel unntak for bruk av alkoholholdig drikk som premie i privat sammenheng. Unntaket skal forstås snevert og er forklart slik i Ot.prp. nr. 7 (1996-1997) om lov om endringer i alkoholoven:

*"Dette må forstås snevert. At et lotteri avholdes for en engere krets eller for et begrenset formål, vil ikke gjøre det lovlig dersom det er åpent for en relativt ubestemt krets av personer. En forening kan ikke avholde vinlotteri blant alle sine medlemmer. Heller ikke*

*kan en større bedrift holde lotteri blant alle sine ansatte. Derimot må et kor, en syklubb eller et kontor på en arbeidsplass kunne ha et vinlotteri uten at det rammes av forbudet."*

Siden alkoholloven regulerer bruk av alkoholholdig drikk som premie i pengespill, mener departementet at det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig å videreføre en bestemmelse om samme tema i pengespillforskriften. Vurderinger som gjøres i denne forbindelse er i all hovedsak alkoholpolitisk begrunnet og ikke begrunnet i pengespillpolitiske hensyn. Bruk av alkoholholdig drikk som premie i pengespill vil dermed reguleres fullt ut av alkoholloven i framtiden.

Forskrift 10. januar 1985 nr. 16 om forbyr bruk av levende dyr som lotterigevinster, gevinster i tippekonsurranser o.l. Forskriften er vedtatt av Landbruks- og matdepartementet med hjemmel i dyrevelferdsloven § 27. Departementet vurderer at det i hovedsak ligger dyrevelferdshensyn bak forbudet og forslår derfor ingen videreføring av forbudet i pengespilllovgivningen. Forbudet opprettholdes likevel gjennom forskrift om forbud mot å bruke levende dyr som lotterigevinster.

### ***Bruk av digitale plattformer***

Departementet vurderer at det ikke er ønskelig å legge til rette for økt bruk av digitale plattformer eller digitale pengespill for andre enn enerettstilbyderne. Det er både risiko for at de digitale spillene vil ligne på spillene til Norsk Tipping, og for at omfanget av det private lotterimarkedet vil utvides. De private lotteriene kan da bli en reell konkurrent til Norsk Tipping, noe som verken er ønskelig eller rettslig forsvarlig innenfor en enerettsmodell. Videre synes tilgang til spill på mobil å kunne bidra til å øke pengespillproblemer. Ifølge UiBs befolkningsundersøkelse *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge i 2019*, som viser en økning i spilleproblemer sammenlignet med den forrige befolkningsundersøkelsen fra 2015, kan økningen blant annet skyldes at spill er lettere tilgjengelig over internett enn før, og at flere spiller på mobil nå.

Departementet har vurdert om det skal gis et generelt forbud mot bruk av digitale plattformer eller digitale pengespill for andre enn enerettstilbyderne. Pengespillene som tilbys av andre enn enerettstilbyderne er imidlertid svært ulike, og som beskrevet over i punkt 8.1.1 finnes det i dag enkelte pengespill som foregår digitalt. Departementet foreslår derfor at bruk av digitale plattformer og digitale spill reguleres i kapitlene som gir særskilte regler for de ulike pengespilltypene som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne, jf. forslag til forskrift kapittel 8 til 14. Det vises også til det generelle utgangspunktet som følger av Prop. 220 L (2020-2021) om at pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne skal være et supplement til enerettstilbydernes pengespill og skal ikke ha høy risiko for spilleproblemer.

### ***Søknadsbehandling, regnskaps- og revisjonsplikt***

Departementet foreslår i § 37 andre ledd at Lotteritilsynet kan pålegge organisasjoner å bruke søknadsskjema som Lotteritilsynet har utarbeidet når de søker om godkjenning eller tillatelse. Dette gjelder organisasjoner som søker om forhåndsgodkjenning av at organisasjonene oppfyller kravene i lov og forskrift for å tilby pengespill, jf. forslag til § 39, og organisasjoner som etter å ha blitt forhåndsgodkjent, søker om tillatelse til å tilby pengespill etter forskriften kapittel 8 til 14. Videre kan Lotteritilsynet fastsette søknadsfrister for ulike

søknadsprosesser. Departementet har ikke foreslått å regulere tidspunkt for søknad i forskriften, men vurderer at det er mer hensiktsmessig at Lotteritilsynet vurderer dette selv ut fra saksbehandlingsbehov og fordeling av oppgaver gjennom året.

Departementet foreslår i § 38 første ledd å stille krav om at organisasjoner som er forhåndsgodkjent etter §§ 39 til 41 skal føre regnskap. Det stilles ikke krav om at organisasjonene skal ha regnskapsplikt etter regnskapsloven, slik kravet er i dagens forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. Lotteritilsynet har per i dag gitt dispensasjon fra kravet om regnskapsplikt etter regnskapsloven for alle godkjente lotteriverdige lag og organisasjoner, da kravet vurderes å være for byrdefullt for mange av disse organisasjonene. I gjeldende dispensasjoner stiller Lotteritilsynet krav om at organisasjonene, istedenfor å ha regnskaps- og revisjonsplikt, skal sende inn et forenklet regnskapsskjema. Departementet vurderer at dette vil være tilstrekkelig informasjon til at Lotteritilsynet kan føre kontroll med organisasjonenes bruk av overskudd fra pengespill og andre opplysninger som Lotteritilsynet har behov for å kontrollere. Departementet presiserer imidlertid at noen organisasjoner på grunn av sin størrelse likevel kan ha regnskapsplikt etter regnskapsloven, uavhengig av Lotteritilsynets dispensasjon.

Departementet foreslår i § 38 andre ledd å videreføre dagens regnskaps- og revisjonsplikt for medhjelpere, men med noen justeringer. Da Lotteritilsynet sjelden gir medhjelpere dispensasjon fra regnskaps- og revisjonsplikten, foreslår departementet at muligheten for dispensasjon ikke videreføres i forskrift til ny pengespilllov.

I § 38 tredje ledd foreslås det at organisasjoner og medhjelpere som også har annen virksomhet som ikke kan være grunnlag for å få tillatelse eller godkjenning etter loven eller forskriften, må føre adskilt regnskap for pengespillvirksomheten. Dette kan for eksempel være organisasjoner som har fortjenestebasert virksomhet i tillegg til den ikke-fortjenestebaserte, eller som får forhåndsgodkjenning bare for den delen av virksomheten som oppfyller kravene til organisasjoner som kan tilby pengespill i § 40.

## **8.2 Krav til medhjelper**

### **8.2.1 Gjeldende rett**

#### ***Krav til medhjelpere***

Retten til å benytte seg av medhjelper til å gjennomføre pengespill er videreført i ny lov om pengespill § 21. Lovbestemmelsen åpner for at foretak eller enkeltpersoner kan være medhjelper såfremt de blir godkjent av Lotteritilsynet. Videre åpner § 23 i ny pengespilllov for at ytterligere krav til medhjelpere kan forskriftsfestes.

Bruk av medhjelper er vanlig i en rekke pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne. For mange organisasjoner med tillatelse til å tilby pengespill, vil muligheten til å knytte seg opp mot en profesjonell aktør med besittelse av både kunnskap og utstyr, innebære at prosessen blir forenklet.

Etter dagens forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-2 er det oppstilt flere krav for at en medhjelper skal bli godkjent til å gjennomføre pengespill på vegne av organisasjoner med tillatelse til å tilby pengespill. Blant annet må styrets leder og daglig leder, eventuelt innehaver eller ansvarlige deltakere, fremlegge politiattest fra strafferegisteret for å godtgjøre at de ikke har gjort seg skyldig i straffbare forhold i tilknytning økonomisk virksomhet eller etter lotteriloven. Det oppstilles også krav om at foretaket er registrert i enhetsregisteret, er suffisient og kan dokumentere at det ikke er under konkursbehandling.

Dersom en medhjelper ønsker å gjennomføre pengespill som er omfattet av lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven), vil medhjelperen i tillegg til kravene i forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-2, måtte oppfylle vilkårene i forskriftens § 2-1 andre og tredje ledd, jf. § 2-2 sjette ledd. Kravene i § 2-1 andre ledd strekker seg videre enn kravene i § 2-2 andre ledd blant annet ved at flere personer blir underlagt egnethetsvurdering, samtidig som at personene blir underlagt en forsvarlighetsvurdering knyttet til hvorvidt de tidligere er dømt for et straffbart forhold som gir grunn til å tro at de ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte. De samme personene vil også bli underlagt en forsvarlighetsvurdering knyttet til hvorvidt de i stilling eller ved utøvelsen av andre verv, har utvist en adferd som gir grunn til å anta at vedkommende ikke vil kunne ivareta stillingen eller vervet på en forsvarlig måte.

### ***Om forholdet mellom medhjelper og overskuddsmottaker***

Det private pengespillmarkedet er i hovedsak forbeholdt ikke-fortjenestebaserte organisasjoner med allmenntilleggende formål.<sup>10</sup> Hovedregelen er derfor at det er den ikke-fortjenestebaserte organisasjonen som innehar tillatelsen til å tilby pengespillet. Organisasjonen som har tillatelsen kan imidlertid velge å tilby pengespillet ved hjelp av en kommersiell medhjelper, jf. ny pengespillov § 21. På denne bakgrunn har det utviklet seg et marked for ulike pengespill der selve spilltilbudet tilbys av profesjonelle medhjelpere, men hvor deler av overskuddet går til de ikke-fortjenestebaserte organisasjonene som har tillatelsen. For disse pengespillene er det ofte medhjelperen som velger ut hvilke organisasjoner som kan knytte seg til medhjelperens virksomhet og dermed motta overskudd fra pengespillet, da det er medhjelperen som har det nødvendige profesjonelle apparatet for å drifte pengespillvirksomheten. Dette gjelder i hovedsak bingo, som i de aller fleste tilfeller drives av profesjonelle medhjelpere som velger ut hvilke organisasjoner som skal være tilknyttet deres bingovirksomhet. Også spill på skip har en lignende ordning, der det er rederiet som i praksis velger ut hvilke organisasjoner som skal kunne motta en andel av overskuddet fra spillvirksomheten på skipet.

Som vist til i Prop. 220 L (2020-2021) har bruken av kommersielle medhjelpere i enkelte tilfeller ført til uheldige avhengighetsforhold mellom organisasjonen som har tillatelsen og medhjelperen. Lotteritilsynet har rapportert om eksempler på ulovlige underhåndsavtaler hvor organisasjoner med lotteritillatelse har blitt bedt om å betale eller låne tilbake deler av overskuddet til bingomedhjelperen, for at organisasjonen skal kunne fortsette å motta penger som overskuddsmottaker. Det har også forekommet at bingomedhjelpere har satt som vilkår

---

<sup>10</sup> Unntaket er lokalradio- eller lokalfjernsynsstasjoner som kan få tillatelse til å tilby pengespill etter ny pengespillov § 20

for å få del i overskudd fra bingovirksomheten, at organisasjonen betaler en årsavgift til medhjelperens bransjeorganisasjon. Dette viser at organisasjonene som eier tillatelsen til å tilby pengespillet kan komme i en utfordrende konflikt mellom å følge medhjelperens ønsker om ulovlige avtaler og å følge regelverket som gjelder, med den konsekvens at inntektene fra pengespill kanskje stanser opp. I Prop. 220 L (2020-2021) ble det vist til at departementet vil gjøre en nærmere vurdering av hvordan forholdet mellom medhjelper og formål skal etableres og driftes i forbindelse med revisjon av forskriftene på pengespillfeltet.

## **8.2.2 Departementets vurdering**

### ***Krav til medhjelper***

Den nye pengespilloven § 21 åpner som nevnt for at den som har tillatelse til å tilby pengespill kan benytte medhjelper til å tilby pengespillet, såfremt medhjelperen blir godkjent av Lotteritilsynet. Videre åpner pengespilloven § 23 for at krav til medhjelpere kan forskriftsfestes.

Som gjort rede for i Prop. 220 L (2020-2021), vil en medhjelper som gjennomfører pengespill på vegne av andre ha et eget ansvar for at pengespillene tilbys i tråd med pengespillregelverkets bestemmelser og formål. Det må dermed forventes at en medhjelper sikrer at pengespillene gjennomføres på en ansvarlig og redelig måte, at det ikke legges til rette for kriminell virksomhet i forbindelse med pengespillene og at korrekt overskudd fra pengespillene utbetales rettidig til riktig formål.

På bakgrunn av dette vurderer departementet det som viktig at det stilles strenge krav til medhjelperens redelighet og foreslår at det i forskriften til ny pengespillov inntas et krav om at en medhjelper, for å bli godkjent av Lotteritilsynet, må være egnet til å tilby pengespill etter kravene slik de er formulert i ny pengespillov § 9.

Ny pengespillov § 9 oppstiller krav om at bestemte subjekt hos en organisasjon som søker om tillatelse eller godkjenning til å tilby pengespill som er underlagt hvitvaskingsloven, må fremlegge ordinær politiattest samt underlegges en vurdering av hvorvidt de er egnet til å tilby pengespill på en forsvarlig måte.

Som redegjort for over er det mange organisasjoner med tillatelse til å tilby pengespill som velger å benytte seg av en profesjonell medhjelper til å gjennomføre pengespillet. Medhjelperen vil da i praksis overta ansvaret for å sikre at pengespillene tilbys i tråd med pengespillregelverkets bestemmelser og formål. Sett i lys av dette, vurderer departementet det som naturlig at medhjelpere underlegges minst like strenge egnethetsvurderinger i forbindelse med søknad om godkjenning til å gjennomføre pengespill, som organisasjoner som søker om tillatelse eller godkjenning til å tilby pengespill. Departementet presiserer for ordens skyld at de samme kravene av naturlige årsaker også må gjelde for medhjelpere i form av enkeltpersoner. Dette til tross for at disse ikke er et eksplisitt omtalt som subjekt i pengespilloven § 9.



Departementet foreslår videre at det inntas en setning i forskriftsutkastet § 42 første ledd om at kravet om å være egnet også vil gjelde for medhjelpere som gjennomfører pengespill som ikke omfattes av hvitvaskingsloven. En slik presisering vil blant annet sikre at alle medhjelpere blir underlagt vandelskontroll uavhengig av hvilken type pengespill som skal gjennomføres. Dette er i tråd med det som fremgår i gjeldende forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-2 andre ledd bokstav a. Departementet mener at en vandelskontroll er helt nødvendig for at Lotteritilsynet skal kunne ta stilling til hvorvidt en medhjelper er egnet til å gjennomføre pengespillet på en ansvarlig og redelig måte, og vurderer det som et nødvendig kontrolltiltak uavhengig av om pengespillet omfattes av hvitvaskingsloven eller ikke.

Forslaget innebærer imidlertid at en medhjelper som søker om å gjennomføre pengespill som ikke omfattes av hvitvaskingsloven kan bli underlagt en strengere egnethetsvurdering etter ny pengespillforskrift enn etter någjeldende forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. Mens det etter gjeldende regler er et vilkår for godkjenning at det dokumenteres med politiattest at man ikke har gjort seg skyldig i nærmere bestemte straffbare forhold, kreves det etter forskriftsutkastet i tillegg at man ikke har utvist atferd i en stilling eller et verv som gir grunn til å tro at pengespillet ikke vil kunne tilbys på en forsvarlig jf. forslag til § 42 som henviser til ny pengespillov § 9.

Forslaget innebærer også at medhjelpere som søker om å få gjennomføre pengespill som ikke er omfattet av hvitvaskingsloven, vil bli underlagt en strengere egnethetsvurdering enn organisasjonene som søker om tillatelse eller godkjenning til å tilby pengespill som ikke omfattes av hvitvaskingsloven.

Departementet vurderer at disse innstrammningene likevel vil være naturlig som følge av innholdet i rollen til medhjelpere. Det vises til at det må kunne forventes en høy grad av profesjonalitet av medhjelpere som skal opptre på vegne av godkjente organisasjoner med behov for bistand til å gjennomføre pengespill. Sett i lys av at det private pengespillmarkedet som hovedsak er forbeholdt ikke-fortjenestebaserte organisasjoner med allmennyttige formål, vil den profesjonelle medhjelperen være den med best kunnskap og utstyr til å gjennomføre pengespillet, og således også være den som er nærmest til å kunne utnytte sin posisjon på en måte som vil kunne være i strid med pengespillovens mål om å begrense negative konsekvenser av pengespill. Departementet vurderer det dermed som naturlig at medhjelpere er underlagt en streng egnethetsvurdering uavhengig av hvilken type pengespill som skal gjennomføres, samt at egnethetsvurderingen er strengere overfor medhjelpere som søker om godkjenning til å gjennomføre pengespill enn for organisasjonene som søker om tillatelse eller godkjenning til å tilby pengespill.

I tillegg til kravene i forslaget § 42 første ledd, foreslår departementet at det i andre ledd inntas et krav om at en medhjelper må være suffisient, registrert i Enhetsregisteret og kunne dokumentere at medhjelperen ikke er under konkursbehandling. Dette er en videreføring av krav som fremgår i forskrift om lotteritilsyn og lotteriregisteret m.m. § 2-2 annet ledd bokstav b og c.

Kravet om at en medhjelper må være registrert i Enhetsregisteret innebærer at enkeltpersoner som søker om å bli godkjent som medhjelper etter § 21 i ny pengespillov må opprette et enkeltpersonforetak. Opprettelse av enkeltpersonforetak vil være nødvendig, da registrering i Enhetsregisteret krever at man har et organisasjonsnummer. Departementet vurderer at registrering i Enhetsregisteret fortsatt bør oppstilles som et krav for medhjelpere, da det blant annet vil forenkle administrasjonen av Pengespillregisteret, jf. § 27 i ny pengespillov. Det vises i den forbindelse til at Pengespillregisteret vil være koblet opp til Enhetsregisteret, og på den måten vil Lotteritilsynet være sikret at endringer i Enhetsregisteret automatisk medfører endringer i Pengespillregisteret. På den måten er man sikret et kontinuerlig oppdatert register. Som vist til under punkt 9.10 i høringsnotatet er Pengespillregisteret et viktig verktøy for Lotteritilsynets saksbehandling og kontroll etter pengespilloven. Registeret vil være til hjelp i Lotteritilsynets saksbehandling og vil kunne effektivisere kontrollen med blant annet medhjelperne i pengespillmarkedet. Videre vil registerføringen bidra til å gjøre pengespillmarkedet mer transparent for blant annet media og offentligheten ellers. Departementet vurderer det av den grunn som viktig at kravet om å være registrert i Enhetsregisteret videreføres.

I tillegg til å videreføre tidligere krav i forskrift om lotteritilsyn og lotteriregisteret m.m. § 2-2 annet ledd bokstav b og c, foreslår departementet at det inntas et krav om at en medhjelper, i forbindelse med en søknad om godkjenning, må kunne dokumentere rutiner som vil sikre en ansvarlig gjennomføring av pengespillet og som vil sikre at organisasjonene får sin rettmessige andel av overskuddet. Dette er krav som en *godkjent* medhjelper vil være underlagt i henhold til blant annet § 8 i ny pengespillov og forskriftsutkastet § 3. Departementet vurderer det likevel slik at de samme kravene bør stilles allerede på søknadstidspunktet, da manglende rutiner rundt dette vil være av betydning for vurderingen av om en medhjelper er vurdert som egnet til å gjennomføre pengespillet på en ansvarlig og redelig måte.

Når det kommer til utenlandske medhjelpere, foreslår departementet at det skal være opp til Lotteritilsynet å avgjøre hvilken dokumentasjon utenlandske medhjelpere må fremskaffe for å dokumentere at de er egnet etter bestemmelsen i forskriftsutkastet § 42. Dette er en videreføring av § 2-2 tredje ledd i forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m., men med noe forenklet språkbruk. Se forskriftsutkastet § 42 tredje ledd.

### ***Forbud mot motytelser***

Som nevnt over ble det i Prop. 220 L (2020-2021) vist til at departementet vil gjøre en nærmere vurdering av hvordan forholdet mellom medhjelper og formål skal etableres og driftes i forbindelse med revisjon av forskriftene på pengespillfeltet. I høringen av ny pengespillov trakk også en rekke bingoentreprenører i en felles samleuttalelse fram at det er uakseptabelt å stille vilkår om økonomiske motytelser for å kunne motta overskudd fra bingohallen, og oppfordret til å regulere dette i forskrift.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det i ny pengespillforskrift § 43 inntas et konkret forbud for medhjelpere mot å ta imot eller kreve motytelser fra den som har tillatelse etter pengespilloven §§ 18 og 20 og som mottar en andel av overskuddet fra dennes pengespillvirksomhet. Bestemmelsen vil først og fremst få betydning for forholdet mellom

bingomedhjelpere og organisasjoner som mottar en andel av overskuddet fra bingovirksomhet etter § 67 og for forholdet mellom rederiet og organisasjon som mottar en andel av overskuddet fra spill på skip etter § 81. Det kan imidlertid også tenkes andre tilfeller hvor bestemmelsen får betydning, herunder ved tilbud av mindre pengespill med tillatelse etter forskriftens kapittel 8, dersom organisasjonen som innehar tillatelser skulle benytte medhjelpere.

Med motytelse menes f.eks. økonomiske fordeler i form av penger, verdigjenstander, dekning av utgifter, dugnadsarbeid, betaling av medlemskap i medhjelpers bransjeforening eller lignende. Også tjenester av økonomisk verdi, som for eksempel gratis sponsing eller reklame for medhjelperen, vil utgjøre en klar motytelse. Men også ikke-økonomiske fordeler vil være omfattet, som for eksempel tilbud om å få plass i et styre eller andre personlige tjenester som vil være til fordel for medhjelperen, uten at dette kan anses å være av økonomisk verdi.

Forbudet mot motytelser gjelder som nevnt medhjelpere som tilbyr pengespill på vegne av organisasjonen som har tillatelsen. Departementet vurderer at forbudet også bør gjelde for rederi med tillatelse til å tilby pengespill etter § 76, der en andel av overskuddet går til ikke-fortjenestebaserte organisasjoner. For spill på skip er det imidlertid rederiet, og ikke de ikke-fortjenestebaserte organisasjonene som mottar en andel av overskuddet, som har tillatelsen, og dette tilfellet vil derfor ikke være dekket av forslag til § 43 første ledd. Departementet foreslår derfor å innta i andre ledd en presisering av at forbudet også gjelder for rederi med tillatelse til å tilby pengespill etter forskriften § 76, der en andel av overskuddet går til ikke-fortjenestebaserte organisasjoner som er forhåndsgodkjent etter forskriften § 39 bokstav b).

Når det gjelder å skulle sikre mot at det stilles vilkår om motytelser for bingo spesielt, vises det også til forslag til § 67 andre ledd som oppstiller nye regler for bingomedhjelpers utbetaling av organisasjonenes andel av overskuddet fra bingospillene. Dette er nærmere redegjort for i pkt. 8.9.3.

## **8.3 Pengespill som ikke trenger tillatelse**

### **8.3.1 Gjeldende rett**

Ny pengespillov § 22 slår fast at privatpersoner og organisasjoner kan tilby pengespill med omsetning inntil 200 000 kroner per kalenderår uten tillatelse. Det er et vilkår at overskuddet fra disse pengespillene går til ikke-fortjenestebaserte formål. Videre kan pengespillene bare ha et lokalt eller regionalt omfang. Disse pengespillene kan ikke gjennomføres på digitale plattformer. Bruk av medhjelpere er heller ikke tillatt for pengespill som ikke har tillatelse.

Ny pengespillov § 22 andre ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om unntak fra kravet om at overskuddet skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål. Videre gir ny pengespillov § 23 departementet hjemmel til å fastsette forskrift om vilkår for gjennomføringen av pengespill. Dette kan blant annet være regler om omsetning, premier, betaling og trekning og om hvilke typer pengespill som er tillatt.

Lotteriloven § 5 andre ledd gir enkelte unntak fra kravet om at et lotteri skal være til inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål. Dette gjelder møtelotterier, basarer og pokerspill i private hjem. Loven presiserer at allmenheten ikke kan ha adgang til møtelotterier, og lotteriet kunne heller ikke være hovedhensikten med møtet. Videre er det krav om at trekningen i basarer skulle foregå uten bruk av mekaniske eller elektroniske innretninger. Bestemmelsen er ikke videreført i ny pengespillov.

I forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.v. § 5-2 er det fastsatt begrensninger i loddpris og gevinstverdi for basar. Verdien av den enkelte gevinst kan ikke overstige 8000 kroner, med en maksimalt samlet gevinstverdi på 40 000 kroner, og hvert enkelt lodd kan ikke koste mer enn 5 kroner. Forskriften § 5-3 gir også begrensninger i innskudd og antall deltakere i private pokerlag. Høyeste tillatt innskudd per deltaker er 1000 kroner per sammenkomst og det kan delta maksimalt 20 personer.

Lotteriloven § 7 første ledd bokstav a gir mulighet for at varegevinstautomater ikke trenger tillatelse etter nærmere bestemmelser fastsatt av Kongen i forskrift. Slik forskrift er ikke gitt.

### **8.3.2 Departementets vurdering**

I Prop. 220 L (2020 – 2021) punkt 14.4.4 viser departementet til at bakgrunnen for å tillate at pengespill med lav omsetning kan tilbys uten tillatelse, er at disse pengespillene i liten grad vil utgjøre en fare for spilleproblemer eller hvitvasking. I forarbeidene peker departementet også på at kravet om at overskuddet fra pengespill som ikke krever tillatelse skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål, ikke er ment å legge begrensninger for mindre pengespilltilbud i begrensede kretser som for eksempel møtelotteri til inntekt for interne arrangementer. I lys av dette, foreslår departementet å unnta pengespill i private forsamlinger fra vilkåret i ny pengespillov § 22 om at overskuddet må gå til ikke-fortjenestebaserte formål, se forslaget § 36 bokstav a. Det er et vilkår at pengespillet har lav risiko for spilleproblemer og at samlet omsetning må være under 20 000 kroner per sammenkomst. Begrensningen i omsetning sikrer at disse pengespillene vil ha et relativt lite omfang.

Departementet foreslår også å videreføre dagens regler for pokerspill i private hjem som et unntak fra vilkåret om at pengespill må gå til ikke-fortjenestebaserte formål, se forslaget § 36 bokstav b. Dette innebærer at pokerspill i private hjem fortsatt vil være tillatt, så lenge grensene på 20 spillere og 1000 kroner i innsats per spiller per arrangement overholdes. Grensen i ny pengespillov § 22 om at pengespill bare kan tilbys uten tillatelse dersom pengespillet har inntil 200 000 kroner i årlig omsetning vil også gjelde for den som tilbyr pokerspill i sitt private hjem. Dette bidrar til å sikre at pokerspill i private hjem ikke får et profesjonelt preg.

Varegevinstautomater er automater hvor man mot en innsats kan vinne en varepremie som utleveres automatisk etter en tilfeldig eller delvis tilfeldig trekning. Dette kan for eksempel være en automat hvor man skal forsøke å føre en klo som griper etter en premie.

Varegevinstautomater finnes i dag i hovedsak i enkelte tivoli og familieparker. Lotteriloven åpnet for at det kunne gis forskrift om at slike automater kunne oppstilles uten tillatelse. Slik forskrift er ikke gitt, og varegevinstautomater som er oppstilt i tivoli, parker eller andre steder

bryter dermed med regelverket i lotteriloven. Imidlertid har Lotteritilsynet, ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering, valgt å ikke føre tilsyn med slike automater, da de har lav innsats, beskjedne premier og er uten nevneverdig risiko for spilleproblemer. Det samme har vært tilfelle for pengespill i form av lykkehjul på tivoli og parker, hvor man kan vinne premier som for eksempel store sjokolader eller bamser.

Ny pengespillov åpner ikke for at det kan gis unntak fra loven for ulike typer pengespill, men skiller i stedet mellom pengespill over og under 200 000 kroner, når det gjelder om pengespillet krever tillatelse eller ikke. Dette innebærer at varegevinstautomater kan oppstilles uten tillatelse når årlig omsetning er inntil 200 000 kroner. Departementet vurderer at slike spill utgjør et innarbeidet underholdningstilbud på tivoli og i underholdningsparker. Her forventes det ikke at overskuddet fra pengespillene skal gå til ikke-fortjenestebaserte formål, og departementet foreslår derfor å etablere et unntak fra dette vilkåret i forslag til § 36 bokstav c. Forslaget omfatter også lykkehjul med varepremier. Bestemmelsen innebærer at det må søkes om tillatelse for varegevinstautomater og lykkehjul med årlig omsetning over 200 000 kroner, og tillatelse kan bare gis til en ikke-fortjenestebasert organisasjon som er godkjent etter forslag til § 39, i tråd med lovens system for øvrig.

Dagens forskriftsregler om maksimal innsats og premiestørrelser for basarer foreslås ikke videreført. Departementet ser ikke at det er hensiktsmessig å regulere basar som en egen pengespillkategori i nytt regelverk. Basar kan tilbys uten tillatelse dersom den årlige omsetningen er inntil 200 000 kroner. Dette vil sette en naturlig grense for premiestørrelsene, når formålet med basaren er å skape et overskudd til et formål. Departementet vurderer at en forskriftsregulering av maksimal innsats heller ikke er hensiktsmessig, men at dette vil reguleres naturlig av det forbrukerne er villig til å betale for et lodd i en basar.

## **8.4 Hvem som kan få tillatelse - forhåndsgodkjenning**

### **8.4.1 Gjeldende rett**

Etter ny pengespillov § 18 kan ikke-fortjenestebaserte organisasjoner på nærmere vilkår få tillatelse til å tilby pengespill. Ny pengespillov § 19 gir føringer på hva overskudd fra pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne kan brukes til, og denne bestemmelsen vil også i praksis legge føringer på hvilke organisasjoner som kan tilby pengespill. Videre gir ny pengespillov § 20 mulighet for at kringkastere med konsesjon til lokalradio eller lokalfjernsyn kan tilby pengespill.

Lotteriloven § 4 sier at Lotteritilsynet gir tillatelse og godkjenning etter bestemmelsene i lotteriloven. Lotteritilsynet har under lotteriloven praktisert en ordning med godkjenning av organisasjoner som er vurdert å oppfylle kravet i lotteriloven § 5 om å ha et humanitært eller samfunnsnyttig formål, jf. forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-1 første ledd. Dette har også blitt referert til som godkjenning av «lotteriverdige» organisasjoner. Begrepet lotteriverdig formål følger imidlertid ikke av lotteriloven og er heller ikke tatt med i ny pengespillov. Ordningen har hatt til hensikt å sikre ensartet praktisering av regelverket. Det har bare vært godkjente organisasjoner som har kunnet få tillatelse til å tilby pengespill. Dette innebærer også at bingoentreprenører har bare kunnet knytte til seg organisasjoner

som er godkjent som lotteriverdige. Slik godkjenning har også vært et krav for å kunne motta overskudd fra spill på skip. Begrepet humanitært eller samfunnsnyttig formål er i ny pengespillov erstattet av vilkårene i §§ 18 til 20.

#### **8.4.2 Departementets vurdering**

##### ***Krav om forhåndsgodkjenning***

Departementet foreslår å videreføre ordningen med at Lotteritilsynet skal forhåndsgodkjenne organisasjoner som kan få tillatelse til å tilby pengespill. En slik ordning er arbeidsbesparende for Lotteritilsynet, da tilsynet ikke vil trenge å vurdere om en organisasjon oppfyller lovens vilkår flere ganger dersom organisasjonen søker om å tilby flere typer pengespill. Ordningen er på tilsvarende arbeidsbesparende for organisasjonene, som kun vil måtte framlegge dokumentasjon på at de oppfyller vilkårene én gang. Departementet vurderer at Lotteritilsynet som del av vedtak om godkjenning kan stille krav om at organisasjoner må rapportere om endringer som kan påvirke organisasjonens godkjenning, eller andre krav som sikrer at godkjenningen opprettholdes på riktig grunnlag. Departementet viser i den forbindelse til forslag til § 38 om at godkjente organisasjoner må føre regnskap og sende regnskapsopplysninger til Lotteritilsynet årlig.

Departementet foreslår i § 39 at krav om forhåndsgodkjenning skal gjelde for organisasjoner som ønsker å søke om tillatelse til å tilby pengespill etter forskriften kapittel 8 til 12 og kapittel 14, altså pengespill med omsetning inntil 100 millioner kroner, pengespill med omsetning inntil 360 millioner kroner, bingo, bingo i lokalradio- og lokalfjernsyn og turneringspoker. Begrepet «organisasjon» vil altså her også gjelde radio- eller fjernsynsstasjoner som skal tilby bingo i lokalradio eller -fjernsyn. Videre foreslår departementet også at krav om forhåndsgodkjenning skal gjelde for organisasjoner som ønsker å motta overskudd fra pengespill om bord på norske skip etter forskriften § 81.

##### ***Forhåndsgodkjenning av ikke-fortjenestebaserte organisasjoner***

Ikke-fortjenestebaserte organisasjoner som kan forhåndsgodkjennes av Lotteritilsynet, og dermed kan søke om tillatelse til å tilby pengespill eller å motta overskudd fra pengespill på skip, er organisasjoner som oppfyller vilkårene i pengespilloven §§ 18 og 19. Departementet foreslår å synliggjøre og presisere disse vilkårene i forskriften.

Departementet viser også til at Prop. 220 L (2020 – 2021) la til grunn at kravene for organisasjoner som kan tilby pengespill, så langt som mulig bør samsvare med krav som stilles gjennom andre søknadsbaserte ordninger som Lotteritilsynet forvalter. Eksempler på slike ordninger er merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige lag og organisasjoner og ordningen med tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra Norsk Tippings overskudd. Dette vil gi en forenkling for organisasjonene, ved at data kan gjenbrukes fra de ulike ordningene. Videre ble det i Prop. 220 L (2020 – 2021) også lagt til grunn at forvaltningspraksis knyttet til vurderingen av hva som skal til for å oppfylle de konkrete kravene, så langt som mulig bør kunne brukes på tvers av ordningene, slik at samme begrep får samme innhold i ordningene som Lotteritilsynet forvalter. Dette vil kunne gi økt forutsigbarhet for organisasjonene og forenkle saksbehandlingen i Lotteritilsynet. Dette innebærer at innholdet i begrepene knyttet til pengespilloven bør utvikles i tråd med

utviklingen av regelverk og praksis også innenfor andre ordninger. Vilkårene som følger av ny pengespillov og forslag til forskrift bør derfor tolkes i lys av forvaltningspraksis fra andre ordninger hvor samme vilkår inngår.

Forslag til § 40 første ledd presiserer at en organisasjon må være ikke-fortjenestebasert for å bli godkjent. Dette innebærer at organisasjonen ikke må ha erverv til formål og at et eventuelt overskudd skal tilbakeføres til organisasjonens formål og ikke tas ut som utbytte. Videre må organisasjonen være registrert i Frivillighetsregisteret før det søkes om forhåndsgodkjenning. Det vil altså ikke være tilstrekkelig å registrere seg mens søknaden behandles av Lotteritilsynet. Da må organisasjonen eventuelt søke om forhåndsgodkjenning på nytt. I tråd med ny pengespillov § 18 andre ledd gjelder ikke kravet om registrering i Frivillighetsregisteret for menigheter i Den norske kirke.

Frivillig innsats må være en viktig del av organisasjonens virksomhet for å bli forhåndsgodkjent, jf. ny pengespillov § 18 første ledd bokstav b. Gratis arbeidsinnsats, medlemskontigent og gaver regnes som frivillig innsats. Det legges imidlertid til grunn at gratis styreinnsats alene ikke kan tilfredsstille kravet til frivillig innsats. Departementet foreslår i § 40 andre ledd at Lotteritilsynet skal kunne legge vekt på en rekke kriterier for å vurdere om organisasjonen har tilstrekkelig frivillig innsats. Blant annet kan Lotteritilsynet legge vekt på antall medlemmer, antall gaver eller givere per år, forholdet mellom lønnet og ulønnet innsats og om organisasjonen har regelmessig aktivitet hvor frivillig innsats er en sentral del av virksomheten.

Pengespilloven § 19 stiller også krav om at overskudd fra pengespillene ikke skal finansiere fritidsaktiviteter for voksne. Dette innebærer at organisasjoner som har virksomhet som utgjør hobby- eller fritidsaktiviteter for voksne ikke kan bli godkjent, jf. forslag til § 40 tredje ledd. Organisasjoner som også har virksomhet rettet mot barn og unge under 18 år, kan likevel bli godkjent for den delen av virksomheten som gjelder barn og unge dersom dette utgjør en vesentlig del. Dette er i tråd med gjeldende praksis. Departementet viser til at godkjente organisasjoner i henhold til forslag til § 38 første ledd må levere årlig regnskapsrapportering til Lotteritilsynet, herunder oversikt over hvordan overskudd fra pengespill er benyttet. Det vises også til forslag til § 38 tredje ledd hvor det framkommer at organisasjoner som også har annen virksomhet som ikke danner grunnlag for å få godkjenning, må føre adskilt regnskap for pengespillvirksomheten. Disse kravene om regnskapsføring og rapportering vil bidra til å sikre at organisasjonene bruker pengespillmidler til de formålene som de har blitt godkjent for.

I forslaget § 40 fjerde ledd presiseres kravet i ny pengespillov § 18 første ledd bokstav c om at organisasjoner som bare er tilgjengelige for en lukket krets ikke kan tilby pengespill som krever tillatelse. Organisasjoner som bare er tilgjengelige for en lukket krets kjennetegnes ved at de ikke er åpne for allmenheten når dette ellers hadde vært naturlig. Eksempler på organisasjoner som vil vurderes å være lukket er organisasjoner hvor man må anbefales eller inviteres av eksisterende medlemmer for å bli medlem eller at man må kunne vise til kvalifikasjoner som godt omdømme, god privatøkonomi eller lignende. Krav til kvalifikasjoner som har en naturlig og saklig sammenheng med organisasjonens virksomhet, for eksempel krav om at du må ha en egnet hund for bli hundefører i Redningshundene, vil ikke føre til at

organisasjonen vurderes som å være lukket. Heller ikke naturlige geografiske avgrensninger eller begrensning til ett kjønn der dette er naturlig, som for et jentekor eller guttekor, vil føre til at organisasjonen vurderes som å være lukket.

Forslaget § 40 femte ledd viser til kravet i ny pengespillov § 18 første ledd bokstav d om at organisasjoner som driver virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler for medlemmene, ikke kan bli godkjent. Virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler er et vidt begrep. Eksempler på organisasjoner med virksomhet som vil falle inn under begrepet er foreninger som ivaretar medlemmenes private formuesgoder som hytter, biler, båter mm. Forslaget til forskrift presiserer også at fagforeninger og yrkes-, nærings- og arbeidslivsorganisasjoner skal regnes som å drive virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler. Slike organisasjoner er heller ikke godkjent under gjeldende regelverk. Dersom overskuddet i organisasjonen primært dekker utgifter som ellers er av privat karakter, for eksempel feriereiser eller brøyting og vedlikehold av private veier, vil organisasjonen vurderes å ha virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler.

Pengespilloven § 19 stiller krav om at overskudd fra pengespillene ikke skal finansiere oppgaver som ved lov er lagt til offentlige organer eller virksomhet som utføres av eller på vegne av offentlige organer. Dette innebærer at organisasjoner som utfører virksomhet som er organisert av eller er på vegne av det offentlige, ikke kan bli godkjent, jf. forslag til § 40 sjette ledd. Slik tilknytning til det offentlige kan forekomme dersom stat, fylkeskommune eller kommune kan påvirke eller legge føringer for virksomheten gjennom å oppnevne styremedlemmene e.l.

Pengespilloven § 19 har også et krav om at overskudd fra pengespill skal gå til organisasjonens egen ikke-fortjenestebaserte virksomhet. Dette innebærer at organisasjoner som videreforder midler til formål som ikke samsvarer med organisasjonens virksomhet ikke kan bli godkjent, jf. forslaget § 40 sjuende ledd. Et eksempel på dette er pengeutdelende stiftelser hvor midler deles ut til andre formål enn det som framgår av organisasjonens egne vedtekter. Formålet med bestemmelsen er å sikre at ikke øvrige vilkår for hvem som kan få overskudd fra pengespill og hva overskuddet kan gå til kan omgås gjennom viderefordeling av midlene.

### ***Forhåndsgodkjenning av kringkastere***

Kringkastere av lokalradio eller lokalfjernsyn godkjennes i dag av Lotteritilsynet som lotteriverdige organisasjoner før disse kan få tillatelse til å tilby radio- eller tv-bingo. Departementet foreslår i § 41 å videreføre en ordning med forhåndsgodkjenning av kringkastere.

For å bli godkjent er det et vilkår at kringkasteren har konsesjon etter kringkastingsloven til å tilby lokalradio eller lokalfjernsyn. Lotteritilsynet har stilt krav om at konsesjonen må være tatt i bruk og at lokalradio- eller lokalfjernsynsstasjonen har vært i drift en stund før godkjenning som lotteriverdig organisasjon kan blitt gitt. Departementet foreslår derfor å fastsette i forskrift at konsesjonen må være tatt i bruk og kringkasteren må dokumentere gjennom årsmelding eller på annet vis at radio- eller fjernsynsstasjonen har hatt aktivitet minimum de siste seks månedene.



Ny pengespillov § 20 åpner kun for pengespill i lokalradio og lokalfjernsyn, ikke i landsdekkende kanaler. Dette innebærer at dersom en kringkaster har en konsesjon til et riksdekkende nett, for eksempel det riksdekkende DAB-nettet, kan kringkasteren bare bli godkjent for de radio- eller fjernsynsstasjonene som har en lokal forankring. Kringkasteren må da kunne godtgjøre at kanalene hovedsakelig tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum eller kringkaster innenfor et geografisk avgrenset område. For en nærmere redegjørelse av hva som ligger i disse vilkårene, vises til drøftelsen i pkt. 8.9.2.

## **8.5 Pengespill med omsetning inntil 100 millioner kroner**

### **8.5.1 Gjeldende rett**

Gjeldende forskrift til lov om lotterier åpner for at humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner på nærmere vilkår kan få tillatelse til å tilby tradisjonelle lotterier med en omsetning inntil 100 millioner kroner, jf. lotteriforskriften § 6. Tillatelse kan ikke gis til lotterier med interaktive trekninger distribuert via elektroniske kommunikasjonsnett, jf. lotteriforskriften § 5 nr. 4. Med interaktive trekninger menes lotterier der trekning skjer på det tidspunkt spilleren selv velger, og på dennes bestilling. Bestemmelsen er ikke til hinder for at forhånds- eller etterhåndstrukne lotterier distribueres via elektroniske kommunikasjonsnett.

### **8.5.2 Departementets vurdering**

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende ordning med at enkelte organisasjoner på nærmere vilkår kan få tillatelse til å tilby tradisjonelle lotterier med en omsetning inntil 100 millioner kroner i året. Disse pengespillene er foreslått regulert i forskriften kapittel 8. Forslag til § 44 fastslår at en organisasjon som er godkjent etter § 39 kan få tillatelse til å tilby pengespill med skrapelodd eller pengespill med lodd som trekkes etter loddsalget. Det kan også tilbys en kombinasjon av disse pengespillene, jf. § 44 første ledd bokstav c.

Med skrapelodd menes papirbaserte loddshedler hvor ett eller flere spillefelt er tildekket av et ugjennomsiktig materiale som, når det skrapes bort, umiddelbart viser om loddet er et vinnerlodd eller ikke, jf. definisjonen inntatt i § 44 andre ledd tredje punktum. Skrapelodd vil per definisjon alltid være forhåndstrukne. Med lodd som trekkes etter loddsalget, menes i utgangspunktet fysiske loddshedler som man for eksempel finner i en tradisjonell loddbok.

I tillegg åpner § 44 bokstav c for at det kan tilbys en kombinasjon av skrapelodd og etterhåndstrukne lodd. Et typisk eksempel på denne typen kombinasjonslodd er der forhåndstrukne skrapelodd tilbyr en tilleggstreking der alle loddkjøpere som har fått en bestemt kombinasjon kan sende inn sine lodd og delta.

Forskriften kapittel 8 regulerer alle pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne og som tilbys i form av skrapelodd eller etterhåndstrukne lodd med en omsetning på inntil 100 millioner kroner. Men dersom et slikt pengespill tilbys i form av skrapelodd, er det et

tilleggskrav at de nærmere bestemte kravene til skrapelodd i forskriftens kapittel 9 må være oppfylt, jf. § 44 andre ledd. For disse pengespillene er det altså ikke tilstrekkelig å påse at pengespillet er i henhold til reglene i kapittel 8, da også de nærmere vilkårene i kapittel 9 må være oppfylt.

Forslaget åpner ikke for at det kan gis tillatelse til å tilby andre forhåndstrukne lodd enn skrapelodd, som for eksempel rivelodd eller lukelodd (typisk julekalenderlodd). Dette skyldes at slike lotterier ikke er tilfredsstillende sikret mot manipulering, til forskjell fra skrapelodd som er underlagt spesielle sikkerhetskrav. Etter ny pengespillov § 22 vil det likevel være en åpning for å tilby forhåndstrukne lodd i form av lukelodd eller rivelodd uten tillatelse, forutsatt at årsomsetningen for lotteriet ikke overstiger 200 000 kroner. Dette er også tilfelle for de aller fleste luke- eller rivelotteriene som det har blitt gitt tillatelse til i dag, da det er svært få av disse som har en årsomsetning som overstiger 200 000 kroner. Departementet vurderer på denne bakgrunn at forslaget i stor grad viderefører gjeldende praksis. Organisasjoner som ønsker å tilby for eksempel julekalenderlodd med en høyere omsetning enn 200 000 kroner, vil måtte tilby dette i form av skrapelodd som er underlagt sikkerhetskravene i forslag til kapittel 9.

Forslag til § 45 viderefører i hovedsak gjeldende rett om hvilke opplysninger som skal gis ved loddsalget. Bestemmelsen er vesentlig kortet ned, noe som skyldes at flere av kravene allerede er dekket av forslag til fellesregelen i § 5 om hvilken informasjon tilbydere plikter å gi om pengespillene.

Forslag til §§ 46 og 48 viderefører i hovedsak gjeldende rett og gjeldende praksis når det gjelder gjennomføringen av pengespillet og hvilke premier som er tillatt. Det foreslås imidlertid i § 46 bokstav c å innta et krav om at pengespillene som tilbys etter kapittel 8 skal ha lav risiko for spilleproblemer. Dette er et nytt krav i regelverket, men innebærer ikke noen endring i praksis.

Forslag til § 46 bokstav b presiserer og bestemmer i lotteriforskriften § 5 nr. 4 om forbud mot interaktive trekninger og kodifiserer gjeldende praksis knyttet til bruk av digitale plattformer. Departementet viser til vurderingen i 8.1.2 om hvorfor det ikke er ønskelig å legge til rette for økt bruk av digitale plattformer eller digitale pengespill for andre enn enerettstilbyderne.

Det foreslås at pengespillet ikke kan tilbys på digitale plattformer der spillforløpet foregår i sin helhet. Med spillforløpet menes det som skjer i tilknytning til pengespillet, fra innsats betales til trekningsresultatet er ferdig og spilleren har fått kunnskap om, og ev. hvilken premie, han eller hun har vunnet. Å tilby pengespill hvor hele spillforløpet finner sted på internett, via sms, via mobilapplikasjoner eller andre digitale plattformer, vil altså ikke være mulig.

Departementet foreslår å videreføre forbudet mot at pengespillet kan ha interaktive trekninger, altså et forbud mot at trekningen av pengespillet skjer på et tidspunkt spilleren selv velger eller på spillerens bestilling. Dette innebærer at selv om ikke hele spillforløpet foregår på en digital plattform, kan ikke spillet utformes slik at spilleren kan påvirke trekningstidspunktet. I tillegg foreslås det å legge til at heller ikke pengespill som framstår

som interaktive, altså der det framstår for spilleren som at han eller hun kan påvirke gjennomføringen eller trekningen av pengespillet gjennom sin deltakelse i spillet, er tillatt. Departementet mener at det for spilleren kan være vanskelig å skille mellom pengespill som tillater en reell påvirkning fra spillerens side og pengespill som er forhåndstrukket, men hvor resultatene kommer til syne for spilleren på de tidspunktene spilleren velger å benytte pengespillet. Pengespill som er, eller framstår som, interaktive pengespill vil kunne ha likhetstrekk med pengespill som Norsk Tipping har enerett til, jf. § 20. Departementet vurderer at slike pengespill i all hovedsak bør være reservert for enerettstilbyderne, som har større krav til ansvarlighetstiltak i tilknytning til pengespill.

Det foreslås å presisere at digitale løsninger for betaling av innsats og distribusjon av lodd er tillatt. Det vil for eksempel være tillatt med papirløse lotterier der loddkjøperen tilbys å bestille lodd via organisasjonens nettside eller gjennom sosiale medier og betaler med en digital betalingsløsning som for eksempel Vipps. I retur får loddkjøperen en kvittering på e-post med bekreftelse på kjøpet, sine unike loddnumre og opplysningene som skal stå på loddeddelen. Trekningen foretas deretter på vanlig måte etter loddsalget. Lotteritilsynet åpnet først for å tillate denne typen digital distribusjon av lotterier under pandemien av smittevernhensyn, og departementet mener dette unntaket bør videreføres.

Forslag til § 46 bokstav b må leses i lys av forslaget i § 46 bokstav c om at pengespillet skal ha lav risiko for spilleproblemer. Pengespill som bruker digitale løsninger og tilbys etter forskriften kapittel 8 må også vurderes i lys av forslag til §§ 20 og 21 om pengespill som enerettstilbyderne gis enerett til.

Forslag til § 47 oppstiller regler for trekning og kunngjøring, og viderefører gjeldende regel om at etterhåndstrekning skal foretas av Lotteritilsynet. Det foreslås å fjerne gjeldende regel om at også annen offentlig myndighet kan foreta trekning i særlige tilfeller. Dette unntaket har i praksis blitt brukt i forbindelse med lokale arrangementer der trekningen har blitt foretatt av politimyndighetene. Unntaket har imidlertid blitt mindre og mindre brukt, og Lotteritilsynet erfarer at politiet i mindre grad ønsker å få tillagt denne oppgaven. Det foreslås derfor at det utelukkende er Lotteritilsynet som kan gjennomføre trekning av lodd som trekkes etter loddsalget.

Når det gjelder kunngjøringen av trekningsresultatet, vurderer departementet at det er tilstrekkelig at dette kunngjøres av den som har tillatelse til å tilby pengespillet, for eksempel på dennes nettside. Det foreslås derfor å gå bort ifra gjeldende regel om at trekningsresultat for etterhåndstrukne lotterier skal kunngjøres i ett eller flere allment tilgjengelige medier, men at dette i stedet skal kunngjøres av den som har tillatelse til å tilby pengespillet.

## **8.6 Særlige regler om skrapelodd**

### **8.6.1 Gjeldende rett**

Etter ny pengespillov § 23 videreføres adgangen til å forskriftsfeste vilkår for gjennomføringen av blant annet forhåndstrukne pengespill med skrapelodd.

Reglene om tilbud av skrapelodd er i dag regulert i forskrift 15. juni 2011 nr. 699 om forhåndstrukne lotterier med skrapelodd (skrapeloddforskriften). Formålet med forskriften er å sikre at produksjon, distribusjon og salg av skrapelodd skjer i trygge former og bidrar til at færre utvikler spilleproblemer, jf. forskriftens § 2.

Skrapelodd som tilbys av andre enn enerettstilbyderne kan kun tilbys innenfor rammene som følger av forskriften. Forskriften regulerer kun papirbaserte loddshedler og krever blant annet at pengespilltilbyderen har fått tillatelse til å tilby skrapelodd fra Lotteritilsynet.

Forskriften stenger for at det kan gjøres unntak fra krav om pengespilltillatelse for bestemte forhånds- og etterhåndstrukne pengespill med omsetning inntil kr 200 000, jf. forskriftens § 1 tredje ledd med videre henvisninger. Forskriften inneholder videre krav til blant annet til selve skrapeloddet og utformingen av det, krav til loddprodusent og krav som skal sikre at skrapeloddene ikke kan manipuleres eller misbrukes. Fordeling av premier og maksimale grenser for pengepremier er også regulert i forskriften, samt krav om å betale gebyr i forbindelse med søknad om tillatelsen. Lotteritilsynet er i forskriften gitt kontrollmyndighet.

### **8.6.2 Departementets vurdering**

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende regler for forhåndstrukne pengespill med skrapelodd, men med enkelte unntak. Videre foreslås det noen strukturelle og språklige endringer.

I forskrift om forhåndstrukne lotterier med skrapelodd er det flere vilkår som er identiske med foreslåtte bestemmelser i kapittel 8 som omhandler pengespill med omsetning inntil 100 millioner kroner. For å forenkle regelverket og for å forhindre repetering, foreslår departementet at bestemmelsene om skrapelodd fordeles mellom kapittel 8 og 9 i forskriften, slik at de bestemmelsene som særskilt gjelder skrapelodd inntas i kapittel 9, som da er ment å supplere bestemmelsene i kapittel 8. For å tydeliggjøre denne strukturen, presiseres det i forskriften at reglene i kapittel 8 vil gjelde i tillegg til reglene i kapittel 9 dersom det tilbys pengespill med skrapelodd, jf. forslag til § 44 andre ledd andre punktum. Det bemerkes likevel at setningen ikke er ikke ment uttømmende, da pengespill i form av skrapelodd selvsagt også vil være underlagt de generelle bestemmelsene fastsatt i forskriftens del I.

Flere av vilkårene i § 4 b i dagens forskrift om forhåndstrukne lotterier med skrapelodd foreslås videreført. Vilråene omfatter blant annet til krav om maksimal salgperiode, krav til hvor mye av omsetningen som skal gå til organisasjonen som har tillatelsen, krav om at loddsalget ikke skal skje til underpris, samt krav om at premier må holdes forsikret og ikke forringes ved bruk. Disse vilråene gjelder for pengespill med omsetning på inntil 100 millioner kroner generelt, og er derfor inntatt samlet i forskriftsutkastet §§ 46 til 48.

Gjeldende skrapeloddforskrift § 4 b punkt 6 omhandler krav til opplysninger som kunden skal motta på skrapeloddet. Disse opplysningene er i stor grad lik de opplysningene som man har krav på å få ved deltakelse i pengespill med omsetning på inntil 100 millioner kroner, og kravene er derfor inntatt samlet i forslaget § 45. Listen over krav i forslaget til § 45 er kortere enn i gjeldende skrapeloddforskrift. Dette skyldes at flere av disse kravene dekkes av andre

bestemmelser, se blant annet forslag til § 5 om krav om å gi tilstrekkelig informasjon om reglene for pengespillet. I motsetning til § 4 b punkt 6 i gjeldende skrapeloddforskrift, medfører forslag til § 5 ikke noe krav om at opplysningene skal være påført selve skrapeloddet. Departementet vurderer likevel at kundens krav på opplysninger vil være tilstrekkelig ivaretatt av kravet om at opplysningene skal være «lett tilgjengelige for spilleren i alle kanaler hvor pengespillet selges». For tilbydere av skrapelodd vil dette i praksis bety at opplysningene må fremgå av enten loddsett eller kvittering.

Ut over de strukturelle endringene, foreslår departementet at enkelte bestemmelser ikke videreføres i forskrift til ny pengespillov. Dette gjelder blant annet skrapeloddforskriften § 1. Departementet vurderer det som unødvendig å innta en bestemmelse som nærmere beskriver anvendelsesområdet, all den tid det klart fremgår i forskriftsutkastet at det er skrapelodd som blir regulert, og skrapelodd blir definert i § 44 andre ledd tredje punktum.

Når det kommer til skrapeloddforskriften § 1 tredje ledd, stenger bestemmelsen for at organisasjoner kan tilby forhånds- og etterhåndstrukne pengespill med omsetning på inntil kr 200 000 uten å måtte søke om godkjenning. En slik bestemmelse står i strid med ny pengespillov § 22 som åpner for at privatpersoner og organisasjoner kan tilby pengespill med omsetning inntil 200 000 kroner per kalenderår uten tillatelse når overskuddet går til ikke-fortjenestebaserte formål. Lovbestemmelsen har som mål å forenkle og deregulere prosedyrer knyttet til pengespill med lav omsetning, og departementet vurderer at det vil harmonere dårlig med lovens oppbygging om det i forskrift skal inntas et eget unntak knyttet spesielt til skrapelodd.

En manglende videreføring av forbudet vil kunne medføre at skrapelodd av ulik kvalitet dukker opp i markedet. Dette vurderes likevel som en akseptabel konsekvens sett opp mot fordelene i form av forenkling og ønsket om å unngå overregulering. Departementet legger videre grunn at skrapelodd av dårlig kvalitet ikke vil opprettholde sin attraktivitet i markedet over tid og at markedskreftene vil medføre for en form for selvregulering.

Kravet i gjeldende skrapeloddforskrift § 7 andre ledd om at lotteritillatelse bare kan gis når det er oppgitt en ansvarlig myndig person med fast opphold i riket, er en sovende regel som ikke blir praktisert i dag. Bestemmelsen er derfor ikke foreslått videreført. Det samme gjelder gjeldende skrapeloddforskrift § 11 som åpner for at Lotteritilsynet i særlige tilfeller kan dispensere fra reglene gitt i forskriften.

Øvrige regler for skrapelodd er i hovedsak videreført. Reglene er likevel noe forkortet som følge av at flere av reglene allerede er dekket av ny pengespillov eller av forskriftsutkastets felleskapitler. Øvrige regler er foreslått videreført i forslaget kapittel 8 og 9, med noen språklige endringer og forenklinger.

## **8.7 Pengespill med omsetning inntil 360 millioner kroner**

### **8.7.1 Gjeldende rett**

Etter ny pengespillov § 18 kan ikke-fortjenestebaserte organisasjoner på nærmere vilkår få tillatelse til å tilby pengespill. Det følger av § 17 at slike pengespill skal ha lav omsetning, begrenset størrelse på premiene og ikke ha høy risiko for spilleproblemer.

Etter dagens lotteriforskrift § 7 kan humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner som hovedsakelig driver internasjonal aktivitet få tillatelse til å tilby større lotterier med en omsetning på inntil 300 millioner kroner. Forskriften ble endret i juni 2021 slik at denne omsetningsgrensen kan indeksreguleres en gang i året ut ifra en ramme på kr 300 millioner pr. tillatelse, jf. lotteriforskriften § 7 annet ledd nr. 4, og gjeldende omsetningsgrense er derfor på 356 millioner kroner.

Lotteritilsynet kan gi fem tillatelser med inntil ni års varighet. Slike tillatelser ble for første gang gitt i 2017, og har en varighet til 2026. Det er et vilkår at lotteriets entreprenør har ansvar for trekningen, og entreprenøren må stille tilfredsstillende sikkerhet for gevinster, ha tilfredsstillende egenkapital og framvise en ren revisjonsberetning. Minst 50 prosent av lotteriets omsetning, etter fradrag for gevinster, skal gå til den eller de organisasjoner som har tillatelsen. Tillatelse kan ikke gis til lotterier med interaktive trekninger distribuert via elektroniske kommunikasjonsnett, jf. lotteriforskriften § 5 nr. 4. Med interaktive trekninger menes lotterier der trekning skjer på det tidspunkt spilleren selv velger, og på dennes bestilling. Bestemmelsen er ikke til hinder for at forhånds- eller etterhåndstrukne lotterier distribueres via elektroniske kommunikasjonsnett.

Per i dag, er det kun to av de fem utdelte tillatelsene som har lykket med å etablere seg som et større lotterikonsept. Dette er Pantelotteriet som tilbys av Røde Kors, og Postkodelotteriet som tilbys av WWF og SOS Barnebyer. Organisasjonen Right to play har fortsatt en operativ tillatelse, men hadde bare 48 000 kroner i omsetning i 2021. De to øvrige tillatelsene er ikke lenger operative. Dette skyldes at lotteriene har avsluttet driften pga lave omsetningstall og manglende overskudd.

### **8.7.2 Departementets vurdering**

Departementet foreslår å videreføre muligheten for humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner som hovedsakelig driver internasjonal aktivitet til å kunne tilby større lotterier. Det foreslås imidlertid at det etter de gjeldende fem tillatelsene er utløpt, bare skal deles ut to nye tillatelser, i tråd med den faktiske markedssituasjonen. Norsk pengespillpolitikk bygger på ansvarlighet som det bærende hensynet, noe som tilsier at man ikke bør ha et større pengespilltilbud enn hva som er nødvendig for å lede spillelysten i samfunnet til lovlige tilbud. I lys av dette er det ikke ønskelig å gjøre pengespill mer tilgjengelig i samfunnet enn hva som er nødvendig. På denne bakgrunn har Norge en restriktiv politikk hva gjelder å gi tillatelser til andre enn enerettstilbyderne til å tilby pengespill. Som nevnt i punkt 8.7.1 er det i dag bare to av fem konsepter som har lykket med å etablere seg i markedet. Dette tyder etter departementets syn på at markedet for denne typen lotterier allerede er mettet, og at det ikke fins tilstrekkelig spillelyst i befolkningen til at det verken er lønnsomt eller et reelt behov for å

etablere flere slike konsepter. Departementet ser derfor ikke grunn til å åpne for å tillate at det etableres flere lotterier av denne typen. Det foreslås på denne bakgrunn at det etter de gjeldende fem tillatelsene er utløpt i 2026, bare skal deles ut to nye tillatelser, se forslag til § 54. Innen den tid vil de fem gjeldende tillatelsene fortsette å gjelde til de løper ut, jf. forslag til overgangsregler i § 104.

Ifølge de organisasjonene som har fått tildelt tillatelser, men som ikke har lyktes i å etablere levedyktige lotterikonsepter, skyldes utfordringene med å gå i overskudd at rammevilkårene for disse pengespillene er for strenge. Under høringen av ny pengespillov tok disse organisasjonene til orde for at det bør åpnes for en sammenslåing av to eller flere tillatelser, med den konsekvens at gjeldende omsetningsgrense som et minimum dobles.

Departementet vurderer at en omsetningsgrense på over 700 millioner kroner ikke er i tråd med utgangspunktet i ny pengespillov om at det er enerettstilbyderne Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som skal ha enerett på å tilby pengespill med høy omsetning, jf. ny pengespillov § 10. Videre mener departementet at en betydelig økning av omsetningsgrensen vil kunne utfordre føringene om at et privat lotterimarked for å kunne eksistere som et supplement til en enerettsmodell, kun kan bestå av visse typer pengespill som tilbys i et begrenset omfang, jf. EFTA-domstolens uttalelse i E-3/06 (Ladbrokes). På denne bakgrunn er det etter departementets syn ikke aktuelt å utvide de eksisterende rammene for de største private lotteriene.

Departementet vurderer videre at gjeldende omsetningsgrense ikke lenger bør være gjenstand for en årlig KPI-regulering, men at det i stedet bør opereres med en fast omsetningsgrense i tråd med det som var regelverket da disse lotteriene ble innført. Det foreslås på denne bakgrunn at det fastsettes en omsetningsgrense på 360 millioner kroner, basert på en opprunding av gjeldende omsetningsgrense på 356 millioner kroner. Departementet vurderer at lovtekniske hensyn taler for at det anlegges en slik fast grense, framfor en flytende grense som brukerne av regelverket må regne seg fram til årlig. Å anlegge en fast grense i forskrift er videre ikke til hinder for at denne grensen kan oppjusteres på et senere tidspunkt i tråd med prisveksten, dersom markedsmessige hensyn tilsier det og det kan konstateres at det har skjedd en tilsvarende vekst for enerettstilbydernes lotterispill. En eventuell oppjustering ved forskriftsendring vil videre sikre at dette gjøres på bakgrunn av en konkret vurdering der berørte aktører får muligheten til å gi sine innspill i en høringsrunde. Endelig viser departementet til at det ikke er noen andre pengespill på det private markedet som har en tilsvarende mulighet til å indeksregulere omsetningsgrensen som gjelder for disse spillene. Det synes derfor lite sammenhengende å skulle tillate en indeksregulering av omsetningsgrensen for én type pengespill, mens øvrige pengespilltilbydere vil måtte forholde seg til en fast omsetningsgrense i forskrift.

Øvrige gjeldende rammevilkår foreslås i hovedsak videreført i forskriftens kapittel 10. Det foreslås imidlertid enkelte språklige og strukturelle endringer for å forenkle og klargjøre reglene.

Departementet foreslår i § 56 første ledd å videreføre forbudet mot at pengespillet kan ha interaktive trekninger, altså at trekningen av pengespillet skjer på et tidspunkt spilleren selv velger eller på spillerens bestilling. Ordlyden i bestemmelsen er noe endret sammenlignet

med formuleringen i lotteriforskriften § 5 i dag, men innholdet er det samme. Departementet har ikke foreslått her å innta et forbud mot pengespill som framstår som å ha interaktive trekninger, jf. omtale over i 8.5.2 og forslag til § 46 bokstav b. Bakgrunnen for dette er at pengespillene som har tillatelse i dag med varighet til 2026 ikke var underlagt en slik begrensning da tillatelsen ble gitt til disse spillene. Departementet vil eventuelt vurdere endringer i bestemmelsen før en ny tillatelsesperiode lyses ut.

Reglene er i tillegg noe forkortet som følge av at enkelte bestemmelser allerede er dekket av ny pengespillov eller forskriftens felleskapitler. Dette gjelder blant annet Lotteritilsynets gjeldende adgang til å tilbakekalle eller endre vilkårene for en tillatelse dersom pengespillet skulle vise seg å ha samfunnsmessige eller helsemessige skadevirkninger, eller dersom noen av vilkårene for tillatelsen brytes, jf. forskrift til lov om lotterier § 7 femte ledd. Bestemmelsen er ikke videreført i forskriftens kapittel 10, noe som skyldes at ny pengespillov allerede oppstiller en adgang til å kalle tilbake en tillatelse eller endre vilkårene for den, jf. ny pengespillov § 34. Bestemmelsen gir Lotteritilsynet hjemmel til å sette vilkår for fortsatt drift eller tilbakekalle en tillatelse ved gjentatte eller vesentlig brudd på bestemmelser gitt i eller med hjemmel i ny pengespillov. At et pengespill skulle vise seg å medføre spilleproblemer, i strid med forutsetningen i § 54 første ledd bokstav c, vil etter departementets syn kvalifisere som et vesentlig brudd etter ny pengespillov § 34.

## **8.8 Bingo**

### **8.8.1 Gjeldende rett**

Adgangen til å tilby pengespill i form av bingo er regulert i forskrift 30. november 2004 nr. 1528 om bingo. Forskriften åpner for at humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner kan få tillatelse til å tilby bingo på nærmere vilkår.

Bingo kan tilbys av organisasjonene selv, eller ved bruk av en bingoentreprenør som medhjelper. I praksis er det mest vanlig at organisasjonene benytter en profesjonell bingoentreprenør til å drifte bingovirksomheten. Slik mottar organisasjonene en andel av overskuddet fra bingovirksomheten, uten å selv være involvert i driften av pengespilltilbudet. Det fins imidlertid også tilfeller der organisasjoner tilbyr bingo på egen hånd, uten medhjelper. Denne formen for bingo kalles foreningsbingo, og tilbyr tradisjonelt hovedspill med papirbonger. Departementet kjenner ikke til tilfeller av foreningsbingo hvor det også tilbys elektroniske bingospill som for eksempel databingo.

De ulike spillene som det kan gis tillatelse til å tilby, kalles hovedspill og sidespill. I tillegg kan det gis tillatelse til å oppstille Belagoterminaler, som er en type spillterminaler som tilbys av Norsk Tipping.

I hovedspill kan samtlige spillere i lokalet delta med papir- eller elektroniske bonger, der tallene som trekkes blir presentert fortløpende og samtidig for alle spillerne. I 2019 ble det åpnet for at hovedspill også kan spilles via internett, slik at spilleren kan delta i det samme hovedspillet som formidles i bingolokalet uten å selv befinne seg i lokalet. For å kunne delta i hovedspill på internett, må spilleren først ha registrert seg ved personlig oppmøte i lokalet



der vedkommende ønsker å delta. Det stilles krav om at alle spillere skal være identifisert på en sikker måte før pålogging. Videre er det krav til at spilleren skal kunne ta pause og stenge seg ute fra hovedspill på internett. Uttestengelsesperioden er minimum ett år.

Sidespill brukes som betegnelse for andre typer spill enn hovedspill, og består i dag av databingo og forhåndstrukne papirbaserte lotterier (papiersidespill). Databingo foregår på en egen spillterminal. Til forskjell fra hovedspill, blir ikke tallene som trekkes presentert for alle spillerne i lokalet, men for den som spiller på den aktuelle spillterminalen. Databingo tilbyr videre spillerne å benytte en autoplay-funksjon. Autoplay er en funksjon som gjør at et pengespill kan startes og gjennomføres automatisk, slik at et nytt spill starter umiddelbart etter resultatet av trekningen av det foregående spillet. Når funksjonen er aktivert, gjennomføres flere spillsekvenser uten at spilleren trenger å foreta en aktiv handling. Dette muliggjør blant annet at spilleren kan spille på flere databingoterminaler samtidig.

I 2019 ble reglene for databingo endret i mer liberal retning ved at den såkalte 30-sekundersregelen endret slik at det skal gå minimum 30 sekunder fra et spill starter til neste spill starter. Dette var en oppmykning fra tidligere regel, som gikk ut på at det skulle gå minst 30 sekunder fra et spill er ferdig til det kan foretas ny trekning.

Hovedspill og sidespill foregår i dag uregistrert. Det vil si at det ikke fins noe system for at spilleren må registrere seg via en unik kundeprofil som verifiserer spillerens identitet opp mot spillerens registrerte kundeforhold. Av mangel på en registreringsløsning, fins det heller ikke systemer for å holde oversikt over hvor mye kunden har spilt for eller hvor lenge vedkommende har spilt. Ansvarlighetstiltak som obligatoriske tapsgrenser og spillpauser gjelder derfor ikke for de spillene som kan tilbys i et bingolokale, med unntak av for Belago som tilbys av Norsk Tipping.

## **8.8.2 Departementets vurdering**

### ***Innledning***

Departementet foreslår å videreføre muligheten for at ikke-fortjenestebaserte organisasjoner kan få tillatelse til å tilby bingo, og at det innføres flere tiltak for å senke risikoen og øke ansvarligheten ved disse spillene. Videre foreslås det regler for å sikre større objektivitet og forutsigbarhet i medhjelpers utvelgelse av sine overskuddsmottakere, samt nye regler for medhjelpers utbetaling av organisasjonenes andel av overskuddet.

### ***Adgangen til å tilby ulike bingospill***

Etter gjeldende rett kan godkjente organisasjoner få tillatelse til å tilby hovedspill med en maksimal årlig omsetning på 700 000 kroner per organisasjon. Denne regelen er foreslått videreført i § 59 første ledd. Etter gjeldende bingoforskrift § 2 tredje ledd kan Lotteritilsynet likevel gi flere tillatelser til en organisasjon "dersom det anses nødvendig for å unngå urimelige resultater". I praksis er det under ti organisasjoner som får en eller to ekstra tillatelser i dag, på bakgrunn av at organisasjonen har mer enn et visst antall medlemmer. Dette framgår imidlertid ikke av bestemmelsens ordlyd, og bestemmelsen kan derfor oppfattes som uklar og uforutsigbar. I stedet for gjeldende ordlyd om at det kan gis flere tillatelser "dersom det anses nødvendig for å unngå urimelige resultater", vurderer

departementet at de reelle vilkårene for å få flere tillatelser bør framgå tydelig av bestemmelsen. Det foreslås derfor å presisere at lokale organisasjoner med over 1 000 aktive medlemmer under 18 år kan få en ekstra tillatelse, og at det kan gis inntil to ekstra tillatelser for lokale organisasjoner med over 2 000 aktive medlemmer under 18 år, jf. forslag til § 59 første ledd, tredje og fjerde punktum.

Som nevnt i punkt 8.8.1 kan det i dag gis tillatelse til å tilby hovedspill og sidespill, der sidespill brukes som samlebetegnelse for databingo og forhåndstrukne papirbaserte lotterier (også kalt papirsidespill). Bakgrunnen for bruken av begrepene hovedspill/sidespill har vært at man har villet understreke at sidespill kun er ment som et supplement til hovedspillet, for å unngå at det opprettes rendyrkede spillehaller uten et etablert hovedspilltilbud. Hovedspill er lagt opp slik at samtlige spillere i lokalet kan delta samtidig, og tilrettelegger dermed for at denne formen for bingo kan ha en sosial funksjon. Databingo, derimot, er i stedet innrettet for å spille individuelt. Dette, i kombinasjon med at risikoen for utvikling av spilleproblemer er høyere i databingo enn i hovedspill, er bakgrunnen for gjeldende regel om at det ikke gis tillatelse til databingo i lokaler der årsomsetningen i hovedspillet er mindre enn 2 millioner kroner. Denne regelen er foreslått videreført i forslag til § 59 andre ledd.

Dagens bingoforskrift inneholder imidlertid et unntak fra hovedregelen om at årsomsetningen i hovedspillet må overstige 2 millioner kroner før det kan gis tillatelse til databingo, jf. bingoforskriften § 15 fjerde ledd. Ifølge denne bestemmelsen kan det i kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere gis tillatelse til å oppstille 15 databingoterminaler i bingohaller, så lenge omsetningen i hovedspillet er over 1 millioner kroner i året. Regelen kom inn i 2012 og var begrunnet i distriktpolitiske hensyn. Regelen er svært lite brukt, og har blitt enda mindre aktuell etter de senere års kommunesammenslåinger. Departementet foreslår derfor ikke å videreføre denne unntaksregelen i ny forskrift.

Ved oppstart i nytt bingolokale vil det ikke være mulig å oppfylle kravet om at det allerede tilbys hovedspill med en omsetning som overstiger 2 millioner kroner per år for å kunne tilby databingo. Departementet foreslår derfor en regel om at det ved oppstart i nytt bingolokale kan gis midlertidig tillatelse til oppstilling av 10 databingoterminaler før det har gått et år. For å få videre tillatelse til å tilby databingo, må hovedspillet i bingohallen nå en omsetning på over 1 million kroner innen et halvt år, jf. forslag til § 59 tredje ledd.

Når det gjelder begrepsbruken hovedspill/sidespill, ser departementet at denne kan oppleves som vanskelig og ulogisk. Hovedspill er på sin side godt innarbeidet som definisjon på bingo der tallene som trekkes blir presentert fortløpende og samtidig for alle spillerne. Sidespill, derimot, har blitt en samlebetegnelse på databingo og papirsidespill, og fungerer slik som en betegnelse på spill som er svært forskjellige og som allerede går inn under andre betegnelser. Departementet ser også at det kan skape forvirring at det i regelverket vises til både sidespill og databingo/papirsidespill om det samme. Departementet vurderer det derfor som mer hensiktsmessig at man i ny pengespillforskrift utelukkende anvender "hovedspill" og "databingo" som begreper for det som i dag betegnes som hovedspill og sidespill/databingo.

Muligheten til å tilby papirsidespill, som i praksis tilbys i svært liten grad i tilknytning til bingovirksomhet, foreslås fjernet. Papirsidespill er tradisjonelle forhåndstrukne papirbaserte

lotterier og utgjør slik ikke et bingospill, jf. definisjonen i forslag til § 58 andre punktum. Denne typen papirbaserte lotterier tilbys i hovedsak av organisasjoner som arrangerer bingo i mindre skala uten bruk av medhjelpere (foreningsbingo). Både bingospill og papirbaserte lotterier kan tilbys uten tillatelse etter pengespilloven § 22, dersom disse tilbys uten medhjelpere og omsetningen ikke overstiger 200 000 kroner i året. Dersom omsetningen mot formodning skulle overstige 200 000 kroner, kan det uansett søkes om tillatelse til å tilby papirbaserte lotterier etter kapittel 8 i forskriftsutkastet. Departementet ser derfor ikke grunn til at bingoregelverket skal omfatte denne typen lotterier.

### ***Krav til lokalet og ansatte***

I dag må et lokale som skal brukes til å tilby bingo ved bruk av medhjelpere godkjennes av Lotteritilsynet før det kan tas i bruk. Lotteritilsynet har i praksis godkjent lokaler av en stor nok størrelse til at bingo kan være hovedaktiviteten i lokalet, og der det kan godtgjøres at eventuelle tilleggsaktiviteter bare tilbys dersom det er i naturlig tilknytning til bingospillet. Dette innebærer at små kiosker eller lignende ikke blir godkjent som bingolokale. Dette er for å motvirke at det oppstilles spillterminaler som en tilleggsaktivitet i salgslokaler hvor hovedaktiviteten ikke er å tilby bingo. Slik «kioskbingo» går imot formålet om at bingo også skal kunne fungere som en sosial møteplass, framfor å være en ren spillehall for individuelt spill. Det er det samme hensynet som ligger til grunn for regelen om at det skal tilbys hovedspill av en viss omsetning før det kan oppstilles databingo- og Belagoterminaler.

Lotteritilsynets praksis med å godkjenne bingolokaler på bakgrunn av ovennevnte kriterier er ikke nedfelt i gjeldende bingoforskrift, men har hittil vært ulovfestet. Departementet vurderer at disse reglene bør inn i ny pengespillforskrift. Det foreslås derfor en ny bestemmelse om at bingo som tilbys ved bruk av medhjelpere skal tilbys i eget lokale som er godkjent av Lotteritilsynet. For at et bingolokale skal kunne godkjennes, må bingospillet være hovedaktiviteten i lokalet, og underordnet tilleggsaktivitet er bare tillatt dersom den tilbys i naturlig tilknytning til bingospillet, jf. forslag til § 60. Med «underordnet tilleggsaktivitet» regnes for eksempel salg av penner og stempler, samt et mindre tilbud av mat og drikke.

Det foreslås å videreføre gjeldende forbud mot at personer under 18 år kan oppholde seg i bingolokalet. Bingoforskriften åpner imidlertid for at Lotteritilsynet kan gi dispensasjon fra 18-årsgrensen ved søknad om å tilby bingo i lokaler der det ikke er elektroniske hoved- eller sidespill, se bingoforskriften § 3 tredje ledd. Regelen har i praksis blitt benyttet til å gi dispensasjon til et mindre antall foreninger som tilbyr tradisjonell papirbingo i mindre skala uten bruk av medhjelpere. Dispensasjonsadgangen har vært begrunnet i at denne formen for bingo utgjør sosiale arrangementer hvor det er naturlig å inkludere personer under 18 år, og hvor bingospillene som tilbys er forbundet med lav risiko. Departementet ser ikke grunn til å videreføre denne særregelen for foreningsbingo, da den generelle regelen i forslag til § 13 andre ledd uansett åpner for at det kan søkes om unntak fra 18-årsgrensen for pengespill som krever tillatelse og som har lav risiko for spilleproblemer.

Gjeldende regler om at ansatte bare skal ha bingorelaterte arbeidsoppgaver, samt at tilbyderen og dennes ansatte ikke skal delta i spillet, er foreslått videreført i forslag til § 60 tredje ledd.

### **Krav til bonger i hovedspill**

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende krav til bonger, med noen forenklinger, se forslag til § 61.

Gjeldende krav om at bongene i hovedspillene skal være godkjent av Lotteritilsynet, foreslås fjernet i tråd med ny praksis. Departementet vurderer at det bør være tilbyderens eget ansvar å sørge for at bongene er i samsvar med regelverket, noe som også vil være ressursbesparende for Lotteritilsynet. Avvik vil i stedet kunne avdekkes ved eventuell stikkprøvekontroll under tilsyn.

Også gjeldende krav om at bongene til hovedspillet bare kan selges samme dag som de brukes til bingospillet vurderes som unødvendig, og foreslås fjernet. Det samme gjelder kravet om at mellomliggende bonger som ikke blir solgt i nummerrekkefølge skal makuleres, samt Lotteritilsynets adgang til å dispensere fra makuleringskravet dersom arrangøren kan dokumentere gode rutiner for regnskapsføringen av salget av bonger, jf. bingoforskriften § 7 andre ledd. Denne regelen praktiseres ikke lenger, og foreslås fjernet.

Departementet foreslår ikke å videreføre gjeldende forbud mot å kreve at en spiller skal kjøpe mer enn en bong per spillrunde, jf. bingoforskriften § 8 andre ledd. Regelen ble i sin tid innført av ansvarighetshensyn for å sikre at det skal være mulig å spille forsiktig med bare én bong. Regelen er imidlertid lite praktisk da etterspørselen etter enkeltbonger er lav, og regelen har skapt en del merarbeid for Lotteritilsynet når det gjelder å føre kontroll med overholdelsen av regelverket. Departementet vurderer videre at det er mindre behov for en slik regel nå, i lys av de nye og mer effektive ansvarighetstiltakene som foreslås innført for elektroniske bingospill, se bl.a. forslag til §§ 62 og 65 som det redegjøres for under.

### **Registrert spill**

Det har tidligere ikke vært krav om at elektroniske bingospill må foregå registrert, med unntak av for Norsk Tippings Belago-terminaler. Registrert spill danner grunnlag for at pengespilltilbyderen kan ha oversikt over hver kundes pengestrømmer og spillaktivitet, jf. omtale i pkt. 3.2.2. Departementet vurderer at det på denne bakgrunn, med hensyn til mulighet for å innføre ansvarighetstiltak og mulighet for etterlevelse av kravene som følger av hvitvaskingsregelverket, bør innføres et krav om registrert spill for alle elektroniske bingospill.

Det kan innføres krav om registrert spill på ulike nivåer. Dersom det skal innføres krav om registrert spill for elektroniske bingospill på tvers av alle bingohaller, må det etableres et felles sentralsystem for dette. Alle bingosystem må da kunne kobles til dette sentralsystemet. Dette vil kreve at bingohallene har en teknisk løsning for å registrere nye spillere i sentralsystemet, samt rutiner for å identifisere spillere på en sikker måte. Bingosystemene må videre fortløpende overføre nøkkeldata fra spilltransaksjoner til sentralsystemet. Etter utvikling av en felles løsning for registrert spill vil det også måtte etableres en permanent driftsorganisasjon for drift og forvaltning av et slikt sentralsystem. En slik driftsorganisasjon må bl.a. håndtere oppgaver som å drifte og forvalte sentralsystemet, følge opp avtaler og eksterne leverandører, styre økonomi, videreutvikle systemer for drift og feilretting, dokumentere og risikovurdere og håndtere feil og avvik. Departementet vurderer at det per i

dag vil være både administrativt og økonomisk krevende å innføre et felles sentralsystem for registrert spill, samt videre drift av systemet.

Alternativet til å innføre registrert spill på tvers av alle bingohaller er at de ulike bingosystemene kan operere med egne systemer, slik at den enkelte bingohall må ha et system for registrert spill for sine egne kunder. Med separate løsninger vil det ikke være mulig å kontrollere aggregert spill på ulike bingosystem opp mot felles spillegrenser. Innføring av registrert spill i den enkelte bingohall vil imidlertid kunne bidra til bedre etterlevelse av hvitvaskingsregelverket, samtidig som det vil være mulig å innføre tapsgrenser for den enkelte bingohall. Departementet vurderer at et slikt krav vil være langt mindre omfattende enn å innføre et felles sentralsystem for registrert spill på elektroniske bingospill. Fordi et slikt krav om registrert spill på bingohallnivå er mindre krevende å utarbeide, vil et slikt system også kunne implementeres langt raskere enn en løsning som krever at det etableres et felles sentralsystem. Slik vil man også raskere kunne implementere ansvarlighetstiltak som forutsetter at spillet foregår registrert, herunder tapsgrenser og mulighet for utestengelse.

En registreringsløsning som bygger på et felles sentralsystem vil muliggjøre håndheving av tapsgrenser på tvers av ulike bingohaller, og er slik den løsningen som gir høyest ansvarlighet. Departementet vurderer derfor at det ideelt sett bør innføres et felles sentralsystem for registrert spill på tvers av alle bingolokaler. Samtidig anerkjenner departementet at det kan vil bli ressurskrevende for de mange ulike bingotilbyderne som opererer på markedet i dag å skulle utvikle, samarbeide om og implementere et slikt felles system. Det fremstår derfor som mer praktisk gjennomførbart å stille krav om en registreringsløsning på bingohallnivå i denne omgang.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det i ny pengespillforskrift utelukkende stilles krav om registrert spill på bingohallnivå, slik at hver bingohall må ha en egen løsning for sikker identifikasjon av og registrert spill for den enkelte spiller. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på hvorvidt det likevel vil være mulig å få til en felles registreringsløsning for hele bingobransjen, herunder hvilke praktiske og kostnadmessige konsekvenser dette vil få, samt hvor lang overgangsperiode det i så fall vil være behov for. Høringsinstansene bes også om å gi sine synspunkter på hvorvidt en registreringsløsning på bingohallnivå vil kunne gjøre det enklere å innføre en fellesløsning for registrert spill på sikt, dersom det skulle bli stilt krav om dette på et senere tidspunkt.

Det foreslås etter dette et krav om at alle elektroniske bingospill som er tilknyttet en bingohall skal foregå registrert, se forslag til § 62. Et krav om innføring av registrert spill på bingohallnivå innebærer at bingohallene må ha et system for registrering av spillere. Dette omfatter både tekniske løsninger og rutiner for sikker identifisering av spillere. Departementet foreslår i § 4 enkelte krav til registreringsløsningen når en pengespilltilbyder er forpliktet til å gjennomføre pengespillene registrert. Disse kravene er omtalt i pkt. 3.2.2 i høringsnotatet. Ved innføring av krav om registrert spill på elektroniske bingospill vil disse kravene også være gjeldende for tilbydere av bingospill.

## **Tapsgrenser**

Hittil har kun Norsk Tippings Belago-terminaler hatt den nødvendige registreringsløsningen for å kunne operere med tapsgrenser. Innføring av registrert spill på øvrige elektroniske bingospill muliggjør at det nå også kan innføres tapsgrenser på elektronisk hovedspill og databingo.

Departementet foreslår etter dette at elektronisk hovedspill og databingo underlegges egne tapsgrenser, se forslag til § 65 første ledd. Det foreslås nærmere bestemt at maksimalt samlet tap på elektronisk hovedspill og databingo i ett bingolokale settes til 900 kroner per kalenderdag og 4400 kroner per kalendermåned, hvilket tilsvarer dagens tapsgrenser for Belago. Etter departementets syn vil det være riktig å ta utgangspunkt i gjeldende tapsgrenser for Belago ved en fastsettelse av tapsgrenser for elektronisk hovedspill og databingo. Det vises til at Belago, i likhet med databingo, har en høy andel risikospillere,<sup>11</sup> og at også elektronisk hovedspill har utviklet seg i en risikofylt retning den senere tid. Det tilbys i dag flere kategorier av elektronisk hovedspill i bingolokaler, hvorav enkelte av disse har et spilltempo som muliggjør tap av store summer på svært kort tid. Dette gjør at disse kategoriene av hovedspill er sammenlignbare med databingo på flere områder. Forskjellen er likevel at hovedspill har en lavere tilbakebetalingsprosent (i snitt 72 prosent kontra 82 prosent for databingo), og totalrisikoen tilknyttet disse spillene er derfor noe lavere. Departementet vurderer likevel at de obligatoriske tapsgrensene også bør omfatte tap på elektronisk hovedspill. Det vises til at dersom det innføres obligatoriske tapsgrenser utelukkende for databingo, vil dette innebære en risiko for at spillingen flyttes over til de hurtiggående elektroniske hovedspillene etter at tapsgrensene for databingo er nådd. En innføring av tapsgrenser for alle elektroniske bingospill, derimot, vil etter departementets syn bedre sikre at tapsgrensene fungerer etter sin hensikt.

Det foreslås videre at spilleren selv skal sette personlige grenser for maksimalt tap per dag og per måned innenfor rammen av de obligatoriske maksimale tapsgrensene, se forslag til § 65 andre ledd. Dette tilsvarer regelen i forslag til § 28 som gjelder for enerettstilbydernes registrerte pengespill. Departementet mener det er grunn til å innføre en slik plikt til å sette personlige tapsgrenser også for elektroniske bingospill. Det vises til at de obligatoriske tapsgrensene kun utgjør grenser for maksimalt tap, mens riktig tapsgrense for den enkelte spiller kan være lavere. Videre vil et krav om å sette egne grenser ha en forebyggende og bevisstgjørende effekt på spilleren. Spilleren bør derfor i tillegg sette sine egne individuelle grenser.

Som nevnt over, foreslår ikke departementet å innføre et felles sentralsystem for registrert spill på tvers av alle bingolokaler. I stedet foreslås det at det enkelte bingolokale må ha et system for registrert spill for sine egne kunder. Med separate løsninger vil det ikke være mulig å samkjøre tapsgrenser på tvers av ulike bingolokaler, eller på tvers av Norsk Tippings Belagoterminaler og de andre elektroniske bingospillene som tilbys i lokalet. Dette er en klar ulempe, da det innebærer at spilleren etter å ha spilt opp tapsgrensen for eksempel databingo, kan gå videre til en Belagoterminal og spille opp den samme tapsgrensen her.

---

<sup>11</sup> Ifølge Befolkningsundersøkelsen om spilleproblemer fra 2019 er Belago og databingo blant de lovligte pengespillene i Norge med høyest andel risiko- og problemspillere, med en andel risiko- og problemspillere på henholdsvis 82 og 72 prosent.

Spilleren kan dessuten dra videre til et annet bingolokale og begynne på nytt etter at tapsgrensene for ett bingolokale er nådd. Departementet finner likevel at en innføring av registrert spill på bingohallnivå vil medføre en betydelig økning av ansvarlighetsnivået for elektroniske bingospill. Selv om det i større byer vil være mulig å gå til et nytt bingolokale etter at tapsgrensen er nådd, vil grensene bevisstgjøre spilleren på eget tap, og skape en tvungen pause i spillet. Dette kan igjen gi en nedkjølingseffekt og gjøre det lettere å redusere spillingen.

### ***Obligatorisk spillpause***

Departementet foreslår videre at det innføres regler om obligatoriske spillpauser for elektronisk hovedspill og databingo. Den generelle regelen i forslag til § 9 fastslår at alle tilbydere av registrerte pengespill bl.a. skal gi spillerne en mulighet til å ta en tidsavgrenset pause fra pengespillet. Departementet foreslår å presisere hva som ligger i dette for elektronisk hovedspill og databingo, se forslag til § 65 tredje ledd. Nærmere bestemt foreslås det at spilleren skal ha fem minutters pause etter en times spill, tilsvarende reglene for Norsk Tippings Multix- og Belagoterminaler i forslag til § 33 første ledd. Spilleren skal samtidig få et varsel med informasjon om spilleaktiviteten, herunder en oversikt over samlet tap.

### ***Utestengelse***

Av de pengespillene som tilbys i bingolokaler har det hittil kun vært mulig å stenge seg ute fra Belago og hovedspill på nett, fordi det bare er disse spillene som foregår registrert i dag. Nå når det foreslås å innføre registrert spill også for øvrige elektroniske bingospill, jf. forslag til § 62, vurderer departementet at spillerne også bør gis mulighet til å stenge seg ute fra disse spillene. Forslag til § 9 fastslår at alle tilbydere av registrerte pengespill skal gi spillere mulighet til å stenge seg ute fra pengespillet, jf. pkt. 4.2.2. Dette innebærer at denne plikten nå også vil gjelde for databingo og alle former for elektronisk hovedspill.

### ***Behandling av personopplysninger***

Innføring av registrert spill i kombinasjon med tapsgrenser og tilbud om utestengelse, nødvendiggjør at bingotilbydere lagrer og behandler flere typer personopplysninger enn hva de gjør i dag.

For å kunne håndheve tapsgrensene i forslag til § 65 vil det være nødvendig å lagre opplysninger om hvor mye penger hver enkelt spiller har tapt per dag og per måned. For å kunne tilby spillerne en mulighet til å stenge seg ute fra spilltilbudet etter forslag til § 9, vil bingotilbyderen måtte lagre opplysninger om hvilke kunder som har bedt om å bli utestengt fra spilltilbudet, for å kunne sikre at disse ikke lenger gis tilgang til å spille.

All bruk av personopplysninger i forbindelse med pengespill må være i tråd med personopplysningsloven og personvernforordningen. Dette innebærer blant annet at det må foreligge et rettslig grunnlag for behandlingen av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 6.

Departementet vurderer at de nevnte personopplysningene vil kunne behandles på grunnlag av at det er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c. Et slikt

behandlingsgrunnlag krever et supplerende rettsgrunnlag fastsatt i nasjonal rett, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 3. Departementet legger til grunn at lov- og forskriftsbestemmelser kan utgjøre et supplerende rettsgrunnlag, jf. Prop. 56 LS (2017-2018) s. 33. I vårt tilfelle er det forslag til § 62 om at alle elektroniske bingospill skal foregå registrert, forslag til § 9 om at alle tilbydere av registrerte pengespill skal gi spillere mulighet til å stenge seg ute fra pengespill og forslag til § 65 om at en spiller maksimalt kan tape 900 kroner per dag og 4400 kroner per måned, som utgjør de supplerende rettsgrunnlagene.

Det følger videre av personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 at formålet med behandlingen skal være fastsatt i det nevnte supplerende rettsgrunnlaget. Ifølge personopplysningslovens forarbeider vil det antakelig være tilstrekkelig at det supplerende rettsgrunnlaget pålegger den behandlingsansvarlige en rettslig forpliktelse som det er nødvendig å behandle personopplysninger for å oppfylle, jf. Prop. 56 LS (2017-2018) s. 33. Departementet vurderer det derfor som tilstrekkelig at de nevnte bestemmelsene fastsetter at elektroniske bingospill skal foregå registrert og at det skal fastsettes tapsgrenser og gis mulighet til å stenge seg ute fra spillene, noe som jo vil kreve behandling av personopplysninger for å gjennomføre.

Endelig er det et krav at behandlingen «skal oppfylle et mål i allmennhetens interesse og stå i et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd», jf. artikkel 6 nr. 3 siste punktum. I vurderingen må den enkeltes integritet veies opp mot formålet med behandlingen av personopplysningene.

Departementet vurderer at det er i allmennhetens interesse at tilbydere av pengespill kan behandle personopplysninger for å kunne forebygge negative konsekvenser av pengespill, jf. hovedformålet i ny pengespillov § 1. Både det å kunne håndheve tapsgrenser og å kunne tilby spillerne en mulighet til å stenge seg ute fra spilltilbudet vil bidra til å motvirke gjeldsproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill, både for spilleren selv og for dennes pårørende. Dette er etter departementets syn både i den enkeltes og i samfunnets interesse.

Håndheving av tapsgrenser og tilbud om utestengelse krever samtidig at det samles inn personopplysninger som kan være av sårbar karakter for den registrerte. For det første må det registreres opplysninger om hvor mye penger den enkelte spiller har tapt per dag og per måned. Dette er opplysninger som man kan ønske å holde privat, spesielt dersom det er snakk om større tap. Samtidig vil tapsgrensens størrelse virke begrensende på hvor stort tap som kan nås og som dermed vil kunne registreres, fordi en spiller vil være forhindret fra å spille mer når tapsgrensen på 4400 kroner i måneden er nådd. Det vil derfor uansett ikke være påkrevd å registrere et større tap enn 4400 kroner per spiller per måned, og det vil ikke være nødvendig for å håndheve tapsgrensen at det lagres tap lengre tilbake i tid enn for inneværende måned. I tillegg kommer at en registrering av disse opplysningene alene ikke være tilstrekkelig til å si noe om spillerens totaløkonomi. Uten registrering av disse opplysningene, derimot, vil spilleren kunne tape ubegrenset med penger, med de negative konsekvensene dette innebærer. Departementet vurderer på denne bakgrunn at behandlingen av opplysninger om hvor mye den enkelte spiller har tapt står i et rimelig forhold til målet om å forhindre negative konsekvenser av pengespill.



Når det gjelder opplysninger om at en spiller har bedt om å bli utestengt fra et spilltilbud, ser departementet at dette kan ha en mer sensitiv karakter. At en spiller har bedt om å bli utestengt fra et pengespilltilbud, kan jo nettopp tyde på at spilleren har eller har hatt et problematisk forhold til pengespill. På den andre siden er det etter departementets syn viktig at en spiller som er bevisst sine egne spilleproblemer, også gis muligheten til å frivillig kunne stenge seg ute fra slike spill, for å motvirke negative konsekvenser ved et eventuelt tilbakefall. Dette må etter departementets vurdering veie tyngre enn ulempene ved at slike opplysninger lagres. Departementet vurderer etter dette at behandlingen av opplysningene oppfyller et mål i allmennhetens interesse og står i et rimelig forhold til det berettigede målet som søkes oppnådd, nemlig å forebygge spilleproblemer og forhindre andre negative konsekvenser av pengespill.

Det kan videre stilles spørsmål ved om behandling av opplysninger om at noen har bedt om å bli utestengt fra pengespill er behandling av helseopplysninger, og dermed krever et særskilt grunnlag for behandling etter personvernforordningen artikkel 9, i tillegg til behandlingsgrunnlaget etter artikkel 6. Personvernforordningen definerer helseopplysninger som «personopplysninger om en fysisk persons fysiske eller psykiske helse, herunder om ytelse av helsetjenester, som gir informasjon om vedkommedes helsetilstand», jf. artikkel 4 nr. 15.

Departementet vurderer i utgangspunktet at en opplysning om at noen har bedt om å bli utestengt fra et pengespill ikke alene er tilstrekkelig til å kunne si noe om vedkommendes psykiske helse, herunder om personen lider av spilleavhengighet eller andre problemer tilknyttet pengespill. Samtidig anerkjenner departementet at den behandlingsansvarlige ved å kombinere og trekke sammen data som ikke er sensitive i seg selv, likevel vil kunne komme i besittelse av et materiale som til sammen gjør at man vil kunne trekke slutninger om en persons helsetilstand. Bingotilbydere har imidlertid ikke den samme adgangen som enerettstilbyderne til å samle inn og analysere flere typer opplysninger om en persons spillemønster som igjen vil kunne si noe om dennes risikoprofil. I tillegg til opplysninger om hvilke spillere som har bedt om å bli utestengt, vil bingotilbyderne utelukkende kunne behandle kontaktopplysninger som kundenes navn, adresse og kontonummer, samt opplysninger om hvorvidt en spiller har nådd tapsgrensen på 900 kroner per dag og 4400 kroner per måned. En sammenstilling av disse opplysningene er etter departementets syn ikke tilstrekkelig til å si noe om spillerens psykiske helsetilstand, og kan derfor ikke regnes som helseopplysninger etter artikkel 9. Departementet vurderer derfor at det ikke er behov for et særskilt grunnlag for behandling av disse opplysningene etter forordningen artikkel 9.

Departementet vurderer på bakgrunn av det ovennevnte at det foreligger et tilstrekkelig behandlingsgrunnlag for bingotilbydernes behandling av personopplysninger etter forslag til ny pengespillforskrift. Departementet vil imidlertid understreke at ansvaret for å oppfylle alle grunnkrav i personvernforordningens øvrige bestemmelser ligger hos bingotilbyderen som den behandlingsansvarlige.

## **Spesielle tiltak for databingo**

### *Innledning*

Ifølge UiBs befolkningsundersøkelser for 2013, 2015 og 2019 er databingo blant de pengespillene i Norge med høyest andel risiko- og problemspillere. Også data fra spilleavhengighetsorganisasjoner tyder på at databingo kan være avhengighetsskapende, og at tapsbeløp for disse spillene utgjør en vesentlig andel av spilleres disponible inntekt.

Etter ny pengespillov skal pengespill som tilbys av andre enn enerettstilbyderne ikke ha høy risiko for spilleproblemer, jf. pengespilloven § 17. Dette kravet får betydning for databingo, som har en høy andel risikospillere i dag. For at databingo skal kunne eksistere videre under nytt lovverk, vurderer departementet at innretningen på spillet må endres slik at risikoen for spilleproblemer reduseres. I tillegg til innføringen av tapsgrenser og obligatorisk pause vurderer departementet at autoplayfunksjonen i spillet bør fjernes. Det foreslås videre å endre 30-sekundersregelen i spillet til slik den var før liberaliseringen i 2019.

### *Fjerning av autoplay*

I 2019 ba departementet Lotteritilsynet om å følge med på utviklingen av autoplay i en toårsperiode, og gjøre en vurdering av om dette burde tillates videre. Lotteritilsynet konkluderte med at autoplay-funksjonen i databingo bør fjernes. Det ble vist til at autoplay gjør at spilleren ikke trenger følge med på spillet mens det pågår, noe som øker sjansen for at spilleren mister oversikten over hvor mye hun har tapt. Det at man i tillegg kan spille på flere automater samtidig øker sjansen for at spilleren mister kontrollen over eget forbruk. Lotteritilsynet vurderte det derfor som svært sannsynlig at et forbud mot autoplay vil forebygge spilleproblemer i forbindelse med databingo.

Departementet vurderer i likhet med Lotteritilsynet at autoplayfunksjonen i databingo bør fjernes. Databingo er det eneste lovlige pengespillet i Norge der dette er tillatt. Enerettstilbyderne, som etter ny pengespillov skal ha enerett på pengespill med høy risiko, tilbyr til sammenligning ikke autoplay. Dette taler for at heller ikke databingo bør ha en slik funksjon. Det foreslås derfor at det inntas et generelt forbud mot autoplay i forskriftens kapittel om ansvarlighetsregler, se forslag til § 10 og den nærmere redegjørelsen i pkt. 4.2.2.

### *Endring av 30-sekundersregelen*

Før 2019 var databingo regulert slik at det skulle gå minimum 30 sekunder fra et spill er *ferdig* til det kunne foretas en ny trekning. I dag er denne regelen endret til at det skal gå minimum 30 sekunder fra et spill *starter* til neste spill starter. Denne regelen har gjort at spillet oppleves mer attraktivt, fordi det skapes mer flyt i spillopplevelsen. Siden et spill nå kan starte hvert 30. sekund, og ikke etter en pause på minst 30 sekunder som tidligere, vil man også kunne tape mer penger på kortere tid. Det skjedde også en betydelig omsetningsøkning i bingomarkedet etter at denne endringen ble innført, fra 419 millioner kroner totalt i 2018 til 524 millioner kroner i 2019. Lotteritilsynet har ingen indikasjoner på at det har skjedd en økning i antall spillere som spiller databingo i samme periode. Den kraftige omsetningsøkningen tyder derfor på at hver enkelt spiller taper betydelig større beløp på dette spillet nå, sammenlignet med før endringen. Som nevnt tyder også data fra spilleavhengighetsorganisasjoner på at tapsbeløpene for databingo utgjør en vesentlig andel

av disse spillernes disponible inntekt. For å redusere risikoen for spille- og gjeldsproblemer, vurderer departementet at 30-sekundersregelen bør endres tilbake til slik den var før endringen i 2019, slik at det skal gå minimum 30 sekunder fra et spill er ferdig til det kan foretas ny trekning. Det foreslås videre å presisere i bestemmelsen at et spill er ferdig når resultatet vises og eventuell premie er godtgjort spilleren, se forslag til § 64 bokstav c andre punktum. Dette for å sikre mot at et spill anses ferdig tidligere, slik at ikke pausen på 30 sekunder starter før den skal og dermed øker spilltempoet.

### ***Hovedspill på internett***

I forbindelse med at det i 2019 ble åpnet opp for at spillere kunne delta i hovedspill via internett, ba Stortinget i et anmodningsvedtak nr. 638 regjeringen om å innen to år evaluere effektene av dette. Lotteritilsynet har på denne bakgrunn evaluert effektene av at det ble åpnet opp for å spille hovedspill på internett. Når det gjaldt muligheten til å spille hovedspill på internett, konkluderte Lotteritilsynet med at det vil være forsvarlig å videreføre denne muligheten under forutsetning av at muligheten til pause og utestengelse videreføres. I tillegg bør det ifølge Lotteritilsynet også ses på innføring av nye ansvarlighetsverktøy. Dagens krav til pause og utestengelse er mulig for hovedspill på nett fordi dette spillet foregår registrert. Av de 7 690 kundene som hadde registrert seg for å kunne spille hovedspill på nett per desember 2020, hadde så mange som 547 spillere stengt seg ute eller aktivert en form for spillepause. Dette viser at behovet for å kunne ta pause og stenge seg ute fra disse spillene er stort. Videre har Lotteritilsynet vist til at kravet om personlig oppmøte i den bingohallen der spilleren ønsker å følge hovedspillet har en begrensende effekt, ved at man unngår at spillere kan spille hovedspill hos et ubegrenset antall bingohaller hjemmefra.

Departementet deler Lotteritilsynets vurdering av at gjeldende ansvarlighetstiltak for hovedspill på nett har fungert etter intensjonen. Når det gjelder Lotteritilsynets anbefaling om å se på muligheten for å innføre ytterligere ansvarlighetstiltak for hovedspill på nett, viser departementet til det som er nevnt over om forslag om å innføre tapsgrenser og obligatorisk spillpause for elektronisk hovedspill og databingo. Hovedspill på nett vil også være omfattet av dette. Det foreslås på denne bakgrunn at muligheten til å spille hovedspill på nett videreføres.

### ***Fordeling av overskudd fra bingo***

Departementet foreslår å videreføre gjeldende regler for hvor stor andel av overskuddet fra bingovirksomheten som skal fordeles til organisasjoner og medhjelpere for ulike typer bingospill. I tillegg foreslås det å endre prosedyrene for medhjelpers utbetaling av organisasjonenes andel av overskuddet. Nærmere bestemt foreslås det at medhjelperen i stedet for å utbetale formålsandelen direkte til de organisasjonene det gjelder, skal overføre denne andelen til Lotteritilsynet en gang i kvartalet, se forslag til § 67 andre ledd. Når det gjelder overskuddet fra Belago foreslås det at Norsk Tipping overfører organisasjonenes andel av overskuddet til Lotteritilsynet halvårlig, jf. forslag til § 68 andre ledd andre punktum. Lotteritilsynet utbetaler overskuddet videre til organisasjonene det gjelder en gang i halvåret.

Departementet vurderer at en slik regel vil bidra til å sikre at organisasjonene mottar den andelen av overskuddet som de har krav på, samtidig som det vil fungere forenkling og arbeidsbesparende for bingomedhjelperne og for Norsk Tipping, som ikke lenger vil måtte

gjennomføre flere ulike utbetalinger til hver enkelt organisasjon som er overskuddsmottaker. Departementet vurderer videre at en regel der bingomedhjelpere plikter å utbetale organisasjonenes andel til Lotteritilsynet vil bidra til å sikre mot at det kreves ulovlige motytelser, jf. pkt. 8.2.2.

### ***Om medhjelpers utvelgelse av organisasjoner***

Som det følger av punkt 8.2.2 om bruk av medhjelper, er det i praksis bingomedhjelperen selv som knytter til seg de organisasjonene med tillatelse som medhjelperen ønsker å støtte med overskuddet fra bingovirksomheten. De samme organisasjonene får også overskudd fra pengespill som tilbys på Norsk Tippings bingoterminaler (Belago) i de konkrete bingolokalene. Det er altså medhjelperen som i realiteten avgjør hvem som får overskuddet fra pengespillene. Hvorvidt en organisasjon kan få bingoinntekter i dag kan som nevnt sette en organisasjon som er avhengig av en medhjelper for å få inntekter fra pengespill i en vanskelig stilling. Dette er bakgrunnen for departementets forslag til § 43 om et generelt forbud mot at medhjelpere kan kreve eller ta imot noen form for motytelser fra organisasjonene som har tillatelsen og som mottar en andel av overskuddet, som redegjort for i pkt. 8.2.2.

Departementet ser i tillegg behov for regler som bidrar til større objektivitet og forutsigbarhet rundt medhjelpers utvelgelse av organisasjoner som skal få motta bingoinntekter. Selv om det ikke blir krevd motytelser fra de valgte organisasjonene, kan fraværet av kriterier for medhjelperens valg av "sine" organisasjoner bidra til at det oppleves som vilkårlig og uforutsigbart hvilke organisasjoner som velges ut.

Under høringen av ny pengespillov kom det inn innspill fra en rekke bingoentreprenører om at disse ønsket at det fortsatt skal være opp til medhjelperen å velge ut hvilke organisasjoner som skal være overskuddsmottakere for deres bingovirksomhet. Det ble blant annet vist til at dette er forankret godt i lokalsamfunnet og at mange bingomedhjelpere samarbeider svært godt med de ikke-fortjenestebaserte organisasjonene som mottar overskudd fra deres bingo. Det ble videre vist til at nærheten mellom bingohall og formål gir en egen legitimitet til bingohallen og spilleren, og spillere som velger å spille lokalt får muligheten til å bidra til å styrke frivilligheten i sitt nærområde.

Departementet ser verdien av å bevare en nærhet mellom medhjelper og formål, og er enig i at bingomedhjelpere fortsatt bør kunne velge hvilke organisasjoner som skal være tilknyttet deres bingovirksomhet. Departementet ser likevel behov for regler som bidrar til å synliggjøre hvilke kriterier som ligger til grunn for en bingomedhjelpers utvelgelse av organisasjoner, for å sikre større objektivitet og forutsigbarhet. Det foreslås derfor en bestemmelse om at medhjelperen plikter å annonsere eventuelle muligheter for nye organisasjoner til å motta overskudd fra bingotilbudet, slik at nye organisasjoner informeres om dette og gis mulighet til å søke om å bli overskuddsmottaker, jf. forslag til § 67 tredje ledd. Det foreslås videre at medhjelperen samtidig skal annonsere hvilke kriterier som vil bli vektlagt i utvelgelsen av nye organisasjoner. Departementet vurderer at en slik plikt for medhjelper til å annonsere hvilke kriterier som ligger til grunn for sin utvelgelse av nye organisasjoner vil bidra til transparens i utvelgelsesprosessen, og til å sikre at organisasjoner ikke velges ut på ulovlig grunnlag. En medhjelper må slik offentliggjøre at utvelgelsen av formålmottakere for en gitt periode er

basert på å støtte organisasjoner som for eksempel tilbyr fritidsaktiviteter for barn og unge eller organisasjoner som for eksempel bidrar til å styrke kulturtilbudet i lokalsamfunnet. Slik vil medhjelperne fortsatt ha mulighet til å selv velge ut sine formål, men innenfor rammer som sikrer at det ligger objektive vilkår til grunn for utvelgelsen. Dette vil samtidig sikre forutsigbarhet for organisasjoner som ønsker å få mulighet til å motta bingoinntekter i framtiden.

Det vil være tilstrekkelig at annonseringen skjer på medhjelperens egen nettside, men dette er kun et minimumskrav. Alternativt vil medhjelperen kunne annonsere i lokale aviser eller lignende.

### **Krav til regnskap**

Det legges opp til å videreføre bingo forskriftens gjeldende krav til regnskap, med unntak av regelen om forenklet regnskapsrapportering, jf. bingo forskriften § 20a. Bestemmelsen åpner for at foreninger som tilbyr bingo uten medhjelper (foreningsbingo) kan gis tillatelse til forenklet regnskapsrapportering dersom foreningens samlede omsetning fra bingo spillene ikke overstiger 250 000 kroner per kalenderår. Denne regelen vil ikke lenger være særlig relevant ettersom pengespill med en årlig omsetning under 200 000 kroner ikke lenger trenger tillatelse, jf. ny pengespillov § 22. Departementet ser derfor ikke behov for å videreføre bestemmelsen i ny pengespillforskrift.

## **8.9 Radio- og tv-bingo**

### **8.9.1 Gjeldende rett**

Ny pengespillov viderefører adgangen for lokalradio- og lokal fjernsyns stasjoner til å kunne tilby pengespill, jf. ny pengespillov § 20. For å kunne få slik tillatelse fra Lotteritilsynet, er det et vilkår etter bestemmelsen at kringkasteren har konsesjon etter kringkastingloven til å tilby lokalradio eller lokal fjernsyn. Enkelte lokalradiokringkasterne kan få konsesjon gjennom det riksdekkende DAB-nettet og ikke lokalradionettet. I disse tilfellene følger det av Prop. 220 L (2020-2021) at kringkasteren må kunne dokumentere at stasjonen har en lokal tilknytning, for eksempel ved at stasjonen har et lokalt nedslagsfelt eller et lokalt dekningsområde.

Det er videre et vilkår for å få tillatelse til å tilby pengespill i lokalradio eller lokal fjernsyn at overskuddet fra pengespillene skal gå til den lokalradio- eller lokal fjernsyns stasjonen som tillatelsen gjelder. Bestemmelsen skal sikre at overskuddet brukes lokalt i virksomheten til den stasjonen som tilbyr pengespillet, da en kringkaster kan ha flere tillatelser til å tilby pengespill i forskjellige lokalradio- eller lokal fjernsyns stasjoner.

Ny pengespillov § 23 åpner for at det kan gis forskrift om hvilke pengespill som kan tilbys i lokalradio og lokal fjernsyn, og om rammene for disse spillene.

### **8.9.2 Departementets vurdering**

Prop. 220 L (2020-2021) la til grunn at tilbudet i lokalradio og lokal fjernsyn ikke bør utvides sammenlignet med i dag. Det foreslås derfor å videreføre gjeldende ordning med at bingo

kan tilbys gjennom lokalradio- eller lokalfjernsynsprogram som presenterer bingo-trekningen, og at det kan tilbys maksimum én ukentlig trekning per stasjon.

Lokalradiostasjoner som sender på DAB-nettet kan nå ut til en større krets enn tidligere. For å sikre at den lokale dimensjonen ivaretas, foreslår departementet at det i forskriften presiseres nærmere hva som kan regnes som «lokalradio eller lokalfjernsyn». I kringkastingsloven er begrepet «lokalkringkasting» avgrenset til «kringkasting innenfor geografisk avgrensede områder», jf. kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav b). Det avgjørende etter denne bestemmelsen er altså hvilket geografisk dekningsområde stasjonen har. Forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier, derimot, opererer med en innholdsmessig avgrensning, da det er et vilkår for å motta tilskudd at kringkasteren «hovedsakelig tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum», jf. § 2 første ledd bokstav b). Det er altså etter dette regelverket krav om at kringkasteren har en lokal forankring gjennom det innholdet som sendes, uavhengig av stasjonens geografiske dekningsområde.

Departementet vurderer at pengespillregelverket bør speile reglene på mediefeltet når det gjelder hva som ligger i begrepet «lokalradio» og «lokaljernsyn». Det foreslås derfor at en stasjon for å få tillatelse til å tilby bingo i lokalradio eller lokalfjernsyn, må oppfylle ett av to alternative vilkår: enten at stasjonen hovedsakelig tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum, eller at stasjonen driver kringkasting innenfor et geografisk avgrenset område, se forslag til § 71 andre ledd. Lokalradiostasjoner som sender på FM-nettet driver allerede kringkasting innenfor et geografisk avgrenset område, og oppfylder dermed vilkåret om teknisk avgrensning. For lokalradiostasjoner som sender på det riksdekkende DAB-nettet, derimot, vil disse for å få tillatelse til å tilby radiobingo måtte dokumentere at stasjonen hovedsakelig tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum.

I Prop. 220 L (2020-2021) uttalte departementet at man ville vurdere å etablere omsetningsgrenser for pengespill som tilbys i lokalradio eller lokalfjernsyn dersom det totale omfanget er økende. Under pandemien har omfanget av disse pengespillene økt betraktelig,<sup>12</sup> og det har skjedd en utbredelse av radiobingo som har eskalert og etablert seg i større områder enn tidligere. Pengespillene som tilbys av andre enn enerettstilbyderne kan tilbys i begrenset omfang og skal ha lav omsetning, jf. ny pengespillov § 17. Det er derfor ikke ønskelig at det skjer en ytterligere vekst. Fremveksten av enkelte storskala radiobingoer som får et større og større dekningsområde vil også kunne undergrave og utkonkurrere de tradisjonelle lokalradiobingoene som er avhengig av sitt tilbud for å kunne drifte den lokale radiostasjonen. Dette kan igjen gå negativt utover mediemangfoldet og den lokale nyhetsproduksjonen i distriktene.

Departementet foreslår derfor at maksimal omsetning per tillatelse settes til fem millioner kroner per år, jf. forslag til § 71 tredje ledd andre punktum. Departementet vurderer at en omsetningsgrense på fem millioner kroner vil ha liten praktisk betydning for de aller fleste lokalkringkasterne. Av lokalkringkasterne som tilbyr radio- eller tv-bingo i dag, er det kun tre av rundt 60 stasjoner som har en bruttoomsetning på over fem millioner kroner. De fleste ligger også godt under denne grensen, med et gjennomsnitt på rundt 1,4 millioner kroner. Grensen

---

<sup>12</sup> Brutto- og nettoomsetningen for radio- og tv-bingo for 2020 var henholdsvis 31 og 49 prosent høyere enn for 2019.

på 5 millioner kroner vil imidlertid bidra til at radiobingo forblir et pengespill i begrenset omfang og vil også kunne forhindre at noen få store aktører overtar markedet for de mange små lokalradiostasjonene som er avhengige av bingoinntekter i dag.

Gjeldende forskrift om bingo inneholder en bestemmelse om at bonger ikke kan selges utenfor stasjonens konsesjonsområde dersom salget konkurrerer direkte med et bingoarrangement i en annen lokalradiostasjon eller lokalfjernsynsstasjon. Regelen stammer fra tiden da det kun var mulig å kjøpe bonger for radio- eller tv-bingo i fysiske utsalgssteder. Etter at det ble åpnet for salg av slike bonger på internett, er det ikke lenger en praktisk måte å etterleve eller håndheve regelen på, og den har slik mistet sin realitet. Videre vil omsetningsgrensen i forslag til § 71 tredje ledd andre punktum uansett fungere begrensende på utbredelsen av den enkelte bingosending, og det vil derfor være mindre behov for denne bestemmelsen etter ny forskrift. Bestemmelsen er derfor ikke foreslått videreført.

For øvrig foreslås det i i hovedsak å videreføre gjeldende regler for gjennomføringen av bingo i lokalradio og lokalfjernsyn, med noen forenklinger.

Gjeldende forskrift om bingo inneholder bl.a. regler om at salget av bonger skal avsluttes i rimelig tid før sendingen starter, at utsalgsstedene skal kvittere for å ha mottatt bongene og at usolgte bonger skal leveres tilbake til arrangøren sammen med underskrevet salgsoppgave før trekning, jf. § 26. Bestemmelsen inneholder videre en adgang for Lotteritilsynet til å dispensere fra dette kravet i særlige tilfeller. Departementet vurderer at disse reglene er til dels opplagte eller unødvendige, og ser ikke grunn til å videreføre reglene i ny forskrift.

Departementet vurderer at det heller ikke er behov for å detaljregulere i forskrift på hvilken måte stasjonen skal registrere solgte bonger og vinnerbonger, da dette i stedet bør være opp til stasjonen selv. Gjeldende regler om at stasjonen skal ha masterperm, kontrolliste eller dataanlegg for kontroll om bong er solgt og har gitt bingo, jf. bingoforskriften § 28 tredje og fjerde punktum, er derfor ikke foreslått videreført.

Gjeldende regel om at det skal være tilgjengelig en oversikt over spilltilbudet på utsalgsstedene og at denne skal kunngjøres under sending, anses å være dekket av fellesregelen i forslag til § 5. Regelen er derfor ikke foreslått videreført som en egen bestemmelse i kapitlet om bingo i lokalradio eller lokalfjernsyn.

## **8.10 Spill på skip**

### **8.10.1 Gjeldende rett**

Ny lov om pengespill viderefører muligheten til å gi særskilte regler med unntak fra deler av loven for pengespill på norske skip som går i rute mellom norsk og utenlandsk havn, jf. § 3 fjerde ledd.

Nærmere regler om tilbud av pengespill på skip følger i dag av forskrift om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn. Formålet bak reglene er å la

norske rederier i underholdningsøyemed tilby sine reisende visse typer pengespill som avviker fra pengespill som er tillatt for private tilbydere å avholde på land, og som ikke gir skadevirkninger for spillerne jf. forskriften § 2.

Pengespillene som kan tillates om bord på skip er tradisjonelle lotterier etter den gamle lotteriloven, rulett, gevinstautomater og enkelte former for kortspill. Spillene kan bare tilbys innenfor de rammene som følger av forskriften, som bl.a. fastsetter regler om maksimale grenser for innsats og gevinst, samt enkelte begrensninger i spillenes oppbygning. Nærmere regler for gevinstautomater er inntatt som vedlegg til forskriften. Her fins regler om bl.a. maksimal spillhastighet, begrensninger i bruk av lyd og krav til informasjon som skal presenteres for spilleren.

Etter gjeldende forskrift er det bare tillatt å benytte mynter, pengesedler eller tilsvarende som betalingsmiddel for spill om bord på skip.

### **8.10.2 Departementets vurdering**

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende regler for spill om bord på norske skip. Det foreslås imidlertid noen mindre endringer som har som hensikt å presisere, forenkle og forbedre regelverket.

Gjeldende forskrift om spill på skip åpner for at det ved siden av kortspill, rulett og gevinstautomater kan tilbys "tradisjonelle lotterier etter lotteriloven". Det har imidlertid vært uklart hva som omfattes av begrepet "tradisjonelle lotterier", og regelen har hatt liten realitet da det i hovedsak er pengespillene kortspill, rulett og gevinstautomater som tradisjonelt har blitt tilbudt på norske skip. Departementet ser derfor ikke at det er behov for denne regelen, og foreslår at adgangen til å tilby "tradisjonelle lotterier" ikke videreføres i ny forskrift. Dette vil etter departementets syn føre til bedre samsvar mellom regelverk og praksis.

Videre foreslår departementet at det innføres felles innsats- og premiegrenser for kortspill og rulett. Etter dagens forskrift kan maksimum innskudd per kortspill ikke overstige 400 kroner, og maksimum gevinst per kortspill kan ikke overstige to og en halv ganger innskuddet, dvs. maksimum 1000 kroner. For rulett er høyeste gevinstmulighet 30 ganger størrelsen på innskuddet, men ikke høyere enn 1500 kroner.

Departementet ser ikke at det er grunn til å operere med ulike grenser for kortspill og rulett. Ulike grenser for ulike spill kan oppleves ulogisk, og gjør det vanskeligere for spillerne å få oversikt over de ulike reglene. Klarhetshensyn taler derfor for at disse grensene samkjøres på tvers av ulike typer bordspill. Det foreslås derfor at det opprettes felles grenser for alle typer bordspill, hvor maks innsats settes til 400 kroner, og maks premie settes til 1500 kroner, se forslag til § 78 første ledd.

Den foreslåtte premiegrensen på 1500 kroner tilsvarende gjeldende premiegrense for rulett. For bordspill, derimot, innebærer grensen en økning fra 1000 kroner til 1500 kroner. Samtidig har det skjedd en prisvekst siden gjeldende grense ble forskriftsfestet i januar 2015.



Departementet vurderer det derfor som mest hensiktsmessig å øke premiegrensen for bordspill noe, framfor å redusere premiegrensen for rulett.

Det foreslås videre å fjerne gjeldende regulering av multipler for ulike typer spill. En multiplere er en begrensning i hvor høy en premie kan være i forhold til innsatsen. Multipleren for rulett er for eksempel 30. Da kan ikke premien overstige 30 ganger innsats, slik at dersom man satser 10 kroner, kan ikke premien overstige 300 kroner. Forutsatt at innsats- og premiegrensene endres i tråd med forslaget over, vil multiplerekravet i noen tilfeller ikke få noen realitet. For eksempel vil maks premie etter multiplerekravet være  $400 * 30 = 12\ 000$ . Men maksgrensen på 1500 kroner gjør at dette uansett ikke blir mulig. Departementet vurderer videre at en fast premiegrense framfor en matematisk regulert grense vil kunne dempe gevinstjaget og dermed redusere risikoen for spilleproblemer. Samtidig vil en fjerning av multiplerekravet også bidra til at regelverket blir mer klart og forståelig. Både ansvarlighetshensyn og lovtekniske hensyn taler dermed for å gjennomføre den foreslåtte endringen.

Videre foreslås det at det åpnes opp for å tillate bankkort som betalingsmiddel for spill om bord på skip, jf. forslag til § 80. Etter dagens forskrift er det bare mynter, pengesedler eller tilsvarende som kan benyttes som betalingsmiddel for spill om bord på skip. Departementet foreslår å endre denne regelen, slik at det også åpnes for å benytte bankkort i form av debetkort som betalingsmiddel. Dette innebærer imidlertid ikke at det åpnes for direkte bruk av bankkort på gevinstautomatene, men at debetkort kan benyttes ved kjøp av sjetonger eller såkalt "voucher", som igjen kan brukes som betalingsmiddel på gevinstautomatene. Departementet vurderer at det i lys av den teknologiske utviklingen bør tillates å bruke bankkort som betalingsmiddel for pengespill om bord på skip, så lenge betalingskortet ikke kan benyttes direkte i automatene, men kan benyttes til kjøp av voucher eller sjetonger. Bruk av bankkort kan dessuten redusere risikoen for hvitvasking, fordi det vil føre til at de fleste transaksjonene er registrerte og sporbare.

Når det gjelder fordelingen av overskuddet fra spill på skip, foreslås det å videreføre gjeldende regler om at minst 20 prosent av pengespilletts omsetning skal gå til den eller de organisasjonene som er godkjent etter § 39, jf. forslag til § 81 første ledd. Det foreslås videre i andre ledd en bestemmelse om at rederiet skal annonsere eventuelle muligheter for nye organisasjoner til å motta overskudd fra spillvirksomheten. Rederiet skal i tillegg annonsere hvilke kriterier som vil bli vektlagt i utvelgelsesprosessen. På samme måte som for bingo er det i praksis rederiet som velger ut hvilke ikke-fortjenestebaserte organisasjoner som skal kunne motta overskudd fra spillvirksomheten. Regelen tilsvarer derfor forslag til § 67 tredje ledd i bingokapitlet, se nærmere redegjørelse i pkt. 8.9.3.

Departementet foreslår å videreføre rederiets plikt til å tilby spillerne en mulighet til å kunne avtale å stenge seg ute fra spillelokalet, jf. forskrift om lotterivirksomhet om bord på skip § 7 andre ledd. Det foreslås imidlertid ikke å videreføre kravet om at utestengelsen må vare i minst 100 dager før den kan oppheves. Dette skyldes bl.a. at det ikke har blitt inngått noen kundeavtaler om utestengelse etter at muligheten ble innført i 2016, og bestemmelsen har derfor ikke blitt praktisert. Videre inneholder gjeldende regelverk ingen nærmere beskrivelse av hvordan en slik utestengelsesløsning skal kunne håndheves over tid. Fordi spill på skip

ikke foregår registrert, vil det være utfordrende å lage et system som sikrer at en spiller forblir utestengt fra skipets spilltilbud over en periode på 100 dager. Det vil også oppstå personvernspørsmål rundt hvordan nødvendige opplysninger om dette skal innsamles og behandles. Når det i tillegg har vist seg at den eksisterende utestengelsesmuligheten hittil aldri har blitt benyttet, kan det stilles spørsmål ved forholdsmessigheten ved å behandle personopplysninger for å gjennomføre en slik løsning. Spill på skip befinner seg videre i en særstilling, fordi tilgangen til spilltilbudet er knyttet til selve overfarten og krever at spilleren har skaffet seg en billett for den aktuelle reisen. Dette gjør at disse pengespillene er mindre tilgjengelige enn andre typer pengespill, og er slik mindre tilrettelagt for å spilles jevnlig over lengre tid. Departementet vurderer på denne bakgrunn at det vesentlige er at spillerne fortsatt blir tilbudt en mulighet til å stenge seg umiddelbart ute fra spilltilbudet om bord for den aktuelle overfarten, men at det ikke er behov for å videreføre kravet om at utestengelsen må vare i minst 100 dager før den kan oppheves. Utestengelsesmuligheten i forslag til § 79 andre ledd er derfor begrenset til å gjelde den aktuelle overfarten.

For øvrig er de foreslåtte reglene i forskriften kapittel 13 kortet ned fra gjeldende forskrift om spill på skip. Dette skyldes hovedsakelig at flere av reglene allerede er dekket av reglene i ny pengespillov eller av forskriftens felleskapitler. Rederiets plikt til å fremlegge relevante avtaler for Lotteritilsynet, jf. forskrift om spill på skip § 3 tredje ledd, vil for eksempel allerede være regulert av opplysningsplikten i ny lov om pengespill § 26. På samme måte vil rederiets plikt til å presentere en plan for å forebygge uheldig spilleatferd etter gjeldende forskrift § 5, være dekket av plikten til å foreta en risikovurdering i forskriftsutkastet § 2, og plikten til å gi informasjon om mulighetene for å vinne, innskuddsgrenser og de ulike gevinstenes størrelse er dekket av fellesregelen i forslag til § 5. Departementet anser videre at søknadsreglene i gjeldende forskrift om spill på skip § 3 andre ledd er dekket av forskriftsutkastet § 37 andre ledd som fastslår at det skal benyttes fastsatt skjema ved søknad om å tilby pengespill etter forskriften. Også regler om 18-årsgrense for spillene, godkjenning av medhjelper og fastsettelse av gebyrer er regulert enten i ny pengespillov eller i forskriftsutkastets felleskapitler.

## **8.11 Norgesmesterskap i poker**

### **8.11.1 Gjeldende rett**

Ny lov om pengespill viderefører muligheten for ikke-fortjenestebaserte organisasjoner til å tilby pengespill på nærmere vilkår, og åpner for at det kan gis forskrift om bl.a. hvilke typer pengespill som kan tilbys av andre enn enerettstilbyderne, jf. loven § 23.

Forskrift til lov om lotterier åpner for at det kan gis én tillatelse til å avholde et årlig norgesmesterskap i poker, med inntil fem tilhørende regionale kvalifiseringsturneringer. Tillatelsen er begrenset til landbasert virksomhet, og omfatter ikke spill på internett. Tillatelsen kan gis for fem år, og kan bare gis til en eller flere landsdekkende samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som har få eller ingen inntekter fra pengespill.

Det er et vilkår for å få tillatelse at turneringene avholdes etter nærmere bestemte regler, herunder om begrensninger i antall deltakere og maksimale taps- og premiegrenser. I tillegg gjelder bl.a. regler for hvor stor andel av overskuddet som kan gå til organisasjonen selv og til dens medhjelper.

### **8.11.2 Departementets vurdering**

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende regler om norgesmesterskap i poker, jf. forskriftsutkastet kapittel 14.

Gjeldende lotteriforskrift oppstiller som et eget vilkår for å få tillatelse til å avholde norgesmesterskap i poker, at turneringene avholdes i lokaler som kan sikre at turneringene kan gjennomføres i henhold til god offentlig tilsyn og kontroll, jf. lotteriforskriften § 8 andre ledd nr. 2. Departementet vurderer at det ikke er behov for å videreføre bestemmelsen som et eget vilkår for å få slik tillatelse, da det i forskriften foreslås andre generelle regler som vil være dekkende for bestemmelsen. Det vises i denne sammenheng til forslag til §§ 2 og 3 som oppstiller krav om risikovurdering og en internkontroll, som bl.a. innebærer at det vil måtte gjøres egne vurderinger knyttet til lokaler dersom det skal arrangeres store pengespillarrangementer.

For øvrig foreslår departementet enkelte språklige og strukturelle endringer for å forenkle og klargjøre reglene, uten at det foretas materielle endringer.

Reglene er noe forkortet som følge av at flere av reglene allerede er dekket av ny pengespillov eller av forskriftens felleskapitler. Dette gjelder bl.a. forbud mot spill på kreditt og 18 års aldersgrense, som er inntatt i ny pengespillov § 7 første og andre ledd. Gjeldende regler om behandling av søknad anses dekket av forskriftsutkastet § 37 som bl.a. fastslår at en organisasjon skal benytte fastsatt skjema ved søknad om å tilby pengespill etter forskriften.

## **9 Saksbehandling og tilsyn**

### **9.9 Digital kommunikasjon**

#### **9.9.1 Gjeldende rett**

Et forvaltningsorgan står i utgangspunktet fritt til å benytte digitale kanaler i sin kommunikasjon med brukerne, jf. forvaltningsloven § 15a første ledd. Forvaltningen kan imidlertid ikke kreve at brukerne også kommuniserer digitalt, med mindre dette følger av lov eller forskrift. I praksis innebærer dette at dersom det ikke er gitt lov eller forskrift som pålegger brukerne å benytte digital kommunikasjon på et gitt område, har brukeren rett til å kommunisere med forvaltningen via fysisk brev. Gjeldende regelverk på pengespillfeltet inneholder ingen regler som pålegger brukeren å benytte digital kommunikasjon, men ny pengespillov fastsetter at det kan gis forskrift om digital kommunikasjon med Lotteritilsynet i forbindelse med søknadsbehandling og rapportering, jf. § 25.

#### **9.9.2 Departementets vurdering**

Departementet vurderer at det vil være hensiktsmessig å kreve at behandlingen av søknader og etterfølgende rapportering foregår via elektronisk skjema. Dette vil være tids- og ressursbesparende for Lotteritilsynet, og er i tråd med samfunnsutviklingen. Departementet foreslår derfor at det inntas i den nye forskriften en regel om at søkeren eller den rapporteringspliktige plikter å benytte elektronisk skjema i de tilfeller der slikt skjema er utarbeidet av Lotteritilsynet, dvs. at skjemaet ligger synlig og tilgjengelig på Lotteritilsynets hjemmesider. Se forslag til § 90.

Lotteritilsynet erfarer allerede at kommunikasjonen i forbindelse med søknadsbehandling og rapportering i all hovedsak foregår digitalt. At bruken av elektronisk skjema gjøres obligatorisk, vil dermed kun få betydning for en svært liten gruppe brukere. Departementet antar manglende digital kompetanse er en av årsakene til at denne brukergruppen hittil har valgt å kommunisere via brev. Departementet vurderer likevel at denne gruppen er tilstrekkelig ivaretatt fordi disse personene vil ha mulighet til å søke bistand fra andre som innehar nødvendig digital kompetanse.

### **9.10 Pengespillregisteret**

#### **9.10.1 Gjeldende rett**

Etter ny pengespillov § 27 plikter Lotteritilsynet å registrere tillatelser, godkjenninger og vedtak om tilbakekall i et pengespillregister. Opplysningene i registeret skal være tilgjengelige for allmenheten, med unntak av taushetsbelagte opplysninger og opplysninger om enkeltpersoners navn, adresse, e-postadresse, telefonnummer og fødselsnummer. Registeret kan også inneholde annen informasjon, og det kan gis forskrift om registerets innhold, jf. § 27 tredje ledd.

Plikten til å registrere enkelte opplysninger i et pengespillregister er en delvis videreføring av gjeldende lotterilov § 4 d om at enkelte opplysninger skal registreres i et lotteriregister. Etter

dagens forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. skal registeret inneholde oversikt over godkjente organisasjoner, deres tillatelser og lotteriiinntekter, alle autoriserte entreprenører, bingohaller og kvartalsvis og årlige regnskapsopplysninger fra bingo, oversikt over meldingslotterier samt historikk, jf. §§ 3-1 til 3-6.

### **9.10.2 Departementets vurdering**

Pengespillregisteret er et viktig verktøy for Lotteritilsynets saksbehandling og kontroll etter pengespilloven. Registeret er i tillegg egnet til å gi en helhetlig oversikt over det norske pengespillmarkedet, tilgjengelig for offentligheten.

Etter ny pengespillov § 27 skal pengespillregisteret inneholde opplysninger om tillatelser, godkjenninger og vedtak om tilbakekall av tillatelse eller godkjenning. Dette er inntatt i forslag til § 91 bokstav a til e. I tillegg foreslår departementet å videreføre gjeldende ordning med å registrere opplysninger om hvilke inntekter godkjente organisasjoner får fra pengespill, se forslag til § 91 bokstav g, samt en oversikt over godkjente bingolokaler, jf. bokstav f. I tillegg foreslås det at pengespillregisteret skal inneholde opplysninger om fakturerte gebyrer etter forskriftens § 91 og regnskapsrapportering fra organisasjoner som er godkjent etter pengespilloven §§ 18 og 20, se forslaget § 91 bokstav h og i. Dette vil være til hjelp i Lotteritilsynets saksbehandling og effektivisere kontrollen med aktørene i pengespillmarkedet. Videre vil registerføringen bidra til å gjøre pengespillmarkedet mer transparent for tilbydere som ønsker å sammenligne seg med andre, for media og for offentligheten forøvrig.

## **9.11 Gebyrer**

### **9.11.1 Gjeldende rett**

Lotteritilsynet er finansiert gjennom gebyrer og avgifter som ilegges aktørene som har tillatelse til å tilby pengespill. Gebyrene dekker Lotteritilsynets arbeid med å føre tilsyn og kontroll med pengespillmarkedet. Ny pengespillov viderefører ordningen med at Lotteritilsynet kan kreve gebyr og sektoravgift til dekning av kostnadene ved tilsyn, og åpner for at det kan gis forskrift om gebyrer, jf. pengespilloven § 28.

Gebyrer på pengespillfeltet framgår i dag av ulike forskrifter. Forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. hjemler innkreving av gebyr for godkjenninger eller autorisasjoner av organisasjoner, foreninger, entreprenører og lokalinnhavere. Videre hjemler forskriften gebyr for registrering og oppstilling av underholdningsautomater og registreringer i Lotteriregisteret. Forskrift til lov om lotterier hjemler innkreving av gebyr ved søknad om å avholde ulike lotterier eller turneringspoker. Forskrift om forhåndstrukne lotterier med skrapelodd hjemler gebyr ved søknad om å avholde lotteri med bruk av skrapelodd. Bingoforskriften hjemler innkreving av gebyr for å arrangere hovedspill og databingo.

### **9.11.2 Departementets vurdering**

Departementet foreslår å videreføre de fleste gebyrer som eksisterer på pengespillfeltet i dag, med noen unntak.

For det første foreslås det å fjerne gjeldende gebyr for autorisasjon av lokalinnhavere, jf. forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-3. Dette gebyret stammer fra tiden da det var tillatt med oppstilling av private spilleautomater bl.a. i butikker og på kjøpesentre, og kreves ikke lenger inn i dag. I stedet er det foreslått en egen bestemmelse i § 60 om godkjenning av bingolokale. Slik godkjenning foreslås gebyrlagt med 1000 kroner, se forslag til § 96 tredje ledd.

For det andre foreslås det å fjerne gjeldende gebyrer for registrering i pengespillregisteret, jf. forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 4-5. Lotteritilsynets kostnader ved registrering i pengespillregisteret er i stedet medregnet i andre gebyrer for tjenester som krever slik registrering.

Øvrige gebyrer er foreslått videreført i kapittel 16 i forskriftsutkastet. Gjeldende gebyrsatser er i hovedsak videreført, bortsett fra noen satser som foreslås oppjustert fra dagens nivå. Dette gjelder gebyr for forhåndsgodkjenning av organisasjoner som ønsker å tilby eller motta overskudd fra pengespill, som er foreslått økt fra 1000 kroner til 2000 kroner. Før gjaldt det et eget gebyr på 300 kroner for registrering av slik godkjenning i lotteriregisteret, men dette beløpet er nå bakt inn i den nye satsen. Den resterende økningen skyldes alminnelig prisvekst, da dette gebyret ikke har blitt justert siden år 2000.

Også gebyr som betales for å få tillatelse til å tilby hovedspill i bingo er foreslått økt, fra 1250 til 1600 kroner. Dette gebyret ble sist gang justert i 2008, og økningen er foretatt i samsvar med prisveksten.

## **10 Håndheving og sanksjoner**

### **10.9 Betalingsformidlingsforbudet**

#### **10.9.1 Gjeldende rett**

Forbudet mot å overføre penger til og fra utenlandske pengespillselskaper ble innført 1. juni 2010, og er videreført i ny pengespillov § 5. Hensikten med forbudet er å begrense tilgangen til pengespill som ikke har norsk tillatelse. Forbudet retter seg mot banker og finansforetak som yter betalingstjenester i Norge, og går ut på at det er forbudt for disse virksomhetene å formidle betaling av innsats og gevinst i pengespill som ikke har tillatelse i Norge.

Lotteritilsynet kan også gi pålegg til banker og finansinstitusjoner om å avvise betalingstransaksjoner til og fra pengespillselskaper uten tillatelse i Norge.

Nærmere bestemmelser om betalingsformidlingsforbudet er gitt i forskrift 19. februar 2010 nr. 184 om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse. Her framgår det blant annet at Lotteritilsynet i tillegg til å fatte vedtak om å avvise betalingstransaksjoner identifisert med kontonumre, også kan fatte vedtak identifisert ved navn på pengespillselskap eller andre betalingsformidlere. Videre oppstiller forskriften en plikt for banker og andre foretak som yter betalingstjenester i Norge til å undersøke alle betalingstransaksjoner til og fra pengespill uten norsk tillatelse som Lotteritilsynet har sendt vedtak om. Det oppstilles også en plikt til å gi opplysninger om selskap som formidler betaling knyttet til pengespill som ikke har tillatelse i Norge.

#### **10.9.2 Departementets vurdering**

Under høringen av forslag til ny pengespillov, jf. prop 220 L (2020-2021) kom det inn flere høringsinnspill vedrørende reguleringen av betalingsformidlingsforbudet. Disse innspillene gjaldt bankenes nærmere plikter og Lotteritilsynets saksbehandling og framgangsmåte ved illeggelse av et konkret pålegg overfor banker og finansinstitusjoner. Det ble i lovproposisjonen vist til at departementet ville komme tilbake til disse innspillene under revisjon av forskriftene til loven.

Finans Norge viste til at det er Lotteritilsynet som har ansvaret for og kompetansen til å vurdere hvorvidt en aktør driver ulovlig pengespill, og at finansforetakene i utgangspunktet ikke kan vite om transaksjoner til eller fra et kontonummer eller foretaksnavn gjelder denne typen virksomhet. Finansforetakene stanser derfor etter dagens regelverk alle transaksjoner til og fra en bestemt konto eller et bestemt foretaksnavn, uten å skille ut enkelttransaksjoner tilknyttet ulovlige pengespill fra eventuelle andre transaksjoner tilknyttet lovlig virksomhet. Høringsinstansen ba på denne bakgrunn departementet om å vurdere å presisere at Lotteritilsynets vedtakshjemmel gjelder på konto- og selskapsnivå, slik at praksis med å avvise transaksjoner til og fra sperret konto eller foretak kan fortsette.

Forbrukertilsynet og Forbruker Europa spilte inn at det kan vurderes om det bør stilles enda strengere krav til finansinstitusjoners varsling og aktivitet for at regelverket skal bli mer effektivt. Det kan for eksempel vurderes om finansinstitusjonene bør pålegges en selvstendig aktivitetsplikt, med eventuelt sivilrettslige konsekvenser og erstatningsansvar ved brudd på

aktivitetsplikten. Forbruker Europa la også til grunn at bankene vil kunne ha en aktivitetsplikt overfor kortholdere, hvor det under overvåking av transaksjoner oppdages at det iverksettes store innsatser, eller mange innsatser i løpet av kort tid, og som bryter med betalingsalgoritmen til kortholder. Ifølge høringsinstansen kunne det da med fordel vært åpnet for å inngå avtaler med banken om at transaksjoner stoppes eller at kortet sperres ved transaksjoner over avtalte grenser.

Departementet er enig i høringsinnspillet fra Finans Norge om at det er Lotteritilsynets oppgave å vurdere hvorvidt en aktør tilbyr pengespill uten norsk tillatelse, og at finansforetakene i utgangspunktet ikke kan vite om transaksjoner stammer fra denne typen virksomhet. Dette gjelder imidlertid ikke dersom transaksjonen er merket med den internasjonale brukerstedskoden for pengespill MCC (Merchant Category Code) 7995. Denne koden gjør det mulig for bankene å identifisere hvilke betalingstransaksjoner som er knyttet til pengespill uten norsk tillatelse, og bankene har allerede systemer for å luke ut og stanse slike merkede transaksjoner. Et annet tilfelle er hvor bankene har mulighet til å identifisere hvorvidt en betalingstransaksjon er knyttet til pengespill uten norsk tillatelse, er dersom det foreligger tips eller opplysninger fra kunden selv om at et bestemt selskapsnavn eller kontonummer benyttes til å formidle betaling til og fra slike tjenester.

Problemet oppstår imidlertid når pengespillselskaper bevisst benytter betalingsformidlere som er registrert med andre MCC-koder enn pengespill og som derfor ikke fanges opp av bankenes systemløsninger, og det ikke finnes annen informasjon som tyder på at selskapet eller kontonummeret formidler betaling til og fra pengespill uten tillatelse. I slike tilfeller vil det etter departementets syn ikke være praktisk mulig for bankene å foreta undersøker på enkelttransaksjonsnivå for å bekrefte eller avkrefte hvorvidt tilsynelatende lovlig transaksjoner stammer fra lovlig virksomhet. I slike tilfeller er det derfor tilstrekkelig at banken følger opp plikten til å undersøke eller stanse betalingstransaksjoner som Lotteritilsynet har sendt vedtak om at skal undersøkes eller stanses.

Når det gjelder forslaget fra Forbrukertilsynet og Forbruker Europa om å pålegge bankene en selvstendig aktivitetsplikt, med eventuelt sivilrettslige konsekvenser og erstatningsansvar ved brudd på aktivitetsplikten, vurderer departementet at det ikke er hensiktsmessig å pålegge bankene ytterligere plikter enn det som allerede følger av betalingsformidlingsforskriften i dag. Det vises til at det allerede kan ilegges overtredelsesgebyr overfor banker eller finansinstitusjoner der disse ikke har etterkommet et konkret pålegg fra Lotteritilsynet. Videre vurderer departementet at det i utgangspunktet er Lotteritilsynets oppgave å undersøke og vurdere hvilke selskaper som formidler betaling til og fra pengespill som ikke er tillatt i Norge, med mindre banken har fått konkret informasjon fra f.eks. kunder som tilsier dette. Departementet erfarer videre at betalingsformidlingsforbudet har god effekt slik det er regulert i dag, og at Lotteritilsynet i høy grad lykkes i å identifisere hvilke selskap som benyttes som betalingsformidlere av utenlandske pengespillselskaper. Departementet ser derfor på dette tidspunktet ikke at det er tilstrekkelig behov for å pålegge bankene ytterligere ressurskrevende plikter.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre gjeldende bestemmelser i betalingsformidlingsforskriften i ny pengespillforskrift, jf. forslag til §§ 98 til 100. Det er foretatt



enkelte språklige og strukturelle endringer, uten at det er foreslått endringer av materiell karakter. Det vises til at betalingsformidlingsforskriften ble revidert så sent som i 2019, og departementet ser på bakgrunn av det ovennevnte ikke behov for å endre innholdet i forskriftens bestemmelser.

## **10.10 Stans i utbetalinger og tilbakebetaling**

### **10.10.1 Gjeldende rett**

Ny pengespillov § 35 gir Lotteritilsynet hjemmel til å stanse utbetaling av midler fra pengespill til bestemte organisasjoner dersom organisasjonen bruker midler i strid med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i pengespilloven, eller organisasjonen ikke oppfyller pengespillovens vilkår for øvrig. Bestemmelsen retter seg mot organisasjoner som mottar en andel av overskuddet fra Norsk Tippings bingoterminaler etter ny pengespillov § 12 første ledd nummer 1, organisasjoner som mottar grasrotandel etter § 13 og organisasjoner med tillatelse til å tilby pengespill etter § 18.

I ny pengespillov § 35 andre ledd åpnes det videre for at utbetalinger helt eller delvis kan kreves tilbakebetalt dersom vilkårene om stans i første ledd er oppfylt. Videre er det i siste ledd inntatt en bestemmelse om at departementet kan gi forskrift om stansing av utbetalinger og bruken av inndratte pengespillmidler.

For organisasjoner som mottar grasrotandel finnes det i dag en egen forskrift 15. desember 2017 nr. 2136 om grasrotandel hvor Lotteritilsynet i § 9 gis adgang til å fatte vedtak om midlertidig stans i utbetaling av grasrotandel til aktuelle enheter. Forskriftsbestemmelsen åpner for at Lotteritilsynet, dersom en enhet mister retten til å delta i grasrotandelen, kan pålegge enheten å tilbakebetale samtlige eller deler av mottatt grasrotmidler. Videre fremgår det at tilbakebetalt grasrotandel inngår i Norsk Tippings overskudd, noe som også vil gjelde utestengt enhet som har opptjent grasrotmidler i perioden fra forrige utbetaling.

### **10.10.2 Departementets vurdering**

I Prop. 220 L (2020-2021) la departementet opp til at det i forskrift blant annet kan fastsettes hvordan inndratte pengespillmidler skal brukes når disse ikke utbetales til det opprinnelige tiltenkte formålet.

Som vist i punkt 10.10.1 finnes det allerede bestemmelser knyttet til bruken av inndratte midler for organisasjoner som mottar grasrotandel i forskrift til grasrotandel § 9. Departementet har dermed ikke foreslått en bestemmelse knyttet til disse organisasjonene i forskrift til ny pengespillov.

Med utgangspunkt i øvrige organisasjoner nevnt i § 35 første ledd i ny pengespillov, foreslår departementet at det i forskriften § 101 inntas en bestemmelse om at opptjente pengespillmidler som oppstår som følge av stans av utbetaling etter § 35 første ledd i ny pengespillov, skal fordeles på de organisasjonene som mottar overskudd fra bingo etter

forskriftens § 67. Dette er på mange måter en videreføring av dagens praksis, da det først og fremst er i bingovirksomheten det er observert et behov for en slik regulering.

Departementet har vurdert hvorvidt det vil være mer rimelig at inndratte pengespillmidler fordeles på alle organisasjoner med tillatelse etter § 18 i ny pengespillov. Erfaringer fra praksis taler likevel for at den potensielle summen av inndratte pengespillmidler ikke vil være av en slik størrelse at det kan betraktes som hensiktsmessig å fordele summen på alle organisasjoner med tillatelse til å tilby pengespill utover enerettstilbyderne. Siden det hittil først og fremst er i bingovirksomhet det har oppstått behov for å stanse utbetaling av pengespillmidler, vurderer departementet det som mest rimelig at midler som stammer fra stans i utbetalinger fordeles til øvrige organisasjoner som tilbyr de samme pengespillene, fremfor til organisasjoner som tilbyr helt andre typer pengespill.

Praksis viser at det er sjeldent en organisasjon mottar pengespillmidler en ikke har rett på. Behovet for å regulere inndratte midler som følge av tilbakebetalingskrav etter § 35 annet ledd i ny pengespillov er dermed ikke like stort som behovet for å regulere oppsamlede midler som følge av stans etter bestemmelsens første ledd. Det kan likevel tenkes at tilbakebetalingskrav vil kunne oppstå som følge av at en organisasjon har benyttet midler fra pengespill i strid med bestemmelser gitt i eller med hjemmel i pengespilloven, eventuelt som følge av at øvrige vilkår i pengespilloven ikke er oppfylt. På samme måte som at det først og fremst er i bingovirksomheten at behovet for å stanse utbetaling av pengespillmidler vil oppstå, kan praksis tyde på at det også er i bingovirksomheten det vil kunne oppstå saker om tilbakebetaling. Departementet foreslår dermed av samme grunn som nevnt over at også tilbakebetalte midler fordeles på de organisasjonene som mottar overskudd fra bingo etter § 67.

## **10.11 Overtredelsesgebyr**

### **10.11.1 Gjeldende rett**

Ny pengespillov § 36 gir Lotteritilsynet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på enkelte bestemmelser i loven. I lovproposisjonen ble det lagt opp til at man skulle fastsette nærmere regler om gebyrets maksimale størrelse i forskriften til loven, og at det i forskriften også ville gis føringer for hvilke momenter som vektlegges i vurderingen av gebyrets størrelse.

I Sverige har man i spellagen en hjemmel til å ilegge lisenshavere sanksjonsavgift ved nærmere bestemte brudd på pengespillregelverket. Sanksjonsavgiften tilsvarer overtredelsesgebyr, og kan utmåles til minimum 5 000 kroner og maksimum 10 prosent av lisenshaverens bruttoomsætning foregående regnskapsår, jf. spellagen kapittel 19, § 13.

### **10.11.2 Departementets vurdering**

Departementet foreslår at det for foretak fastsettes en øvre ramme for overtredelsesgebyret på 10 prosent av foretakets nettoomsætning i Norge i foregående år, jf. forslag til § 102. Dette er den samme maksimale rammen som man har anlagt i Sverige for utmåling av

sanktionsavgift etter den svenske spillagen. Rammen som foreslås her skiller seg likevel fra den svenske ordningen, da man i Sverige har valgt å knytte denne grensen til lisenshaverens bruttoomsetning, og ikke til nettoomsetningen, slik det foreslås her. Årsaken til at departementet foreslår å knytte den maksimale rammen til selskapets nettoomsetning, er at dette gir et mer presist bilde av selskapets overskudd. Et spillerselskaps bruttoomsetning viser kun overskudd i form av innbetalte innsatser, uten at det er gjort fradrag for utbetalte premier. Når det i tillegg er stor variasjon i hvor stor tilbakebetalingsprosent de ulike spillerselskapene opererer med, innebærer dette at størrelsen på utbetalte premier, og dermed størrelsen på selskapets reelle overskudd, kan variere sterkt fra selskap til selskap. Departementet vurderer at det derfor bør tas utgangspunkt i nettoomsetningen ved utmålingen av overtredelsesgebyrets maksimale størrelse.

For privatpersoner, foreslår departementet at det kan ilegges overtredelsesgebyr på maksimalt én gang folketrygdens grunnbeløp. 1G ligger i dag på 106 399 kroner. Departementet antar det vil være få tilfeller hvor det er aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr overfor privatpersoner. Typiske tilfeller hvor en privatperson utfører brudd på pengespilloven som kan straffes med overtredelsesgebyr, er der for eksempel en influencer eller kjendisambassadør promoterer et pengespillingselskap som ikke har tillatelse i Norge. Slike personer vil imidlertid i de fleste tilfeller handle gjennom et eget foretak, og et eventuelt overtredelsesgebyr vil dermed måtte utmåles etter reglene for foretak og ikke for privatpersoner. Blant tilfellene som gjenstår har man f.eks. privatpersoner som setter opp en online kasinoportal eller arrangerer et pokertreff i strid med pokerregelverket, uten at dette gjøres gjennom et foretak.

De satsene som er foreslått ovenfor utgjør en maksimal ramme for hvor stort et overtredelsesgebyr kan være. Gebyrets størrelse innenfor denne maksimale rammen må imidlertid fastsettes på bakgrunn av nærmere momenter. Departementet foreslår at Lotteritilsynet i vurderingen av gebyrets størrelse skal kunne legge vekt på følgende momenter:

- Overtredelsesgebyrets preventive virkning
- Overtredelsens grovhet og varighet
- Overtrederens grad av skyld
- Overtrederens økonomiske evne
- Fordeler som er oppnådd eller kunne vært oppnådd ved overtredelsen
- Graden av samarbeid med myndighetene
- Eventuelle tidligere overtredelser av pengespillregelverket

## **11 Ikrafttredelse, overgangsregler og endring i andre forskrifter**

### **11.1 Ikrafttredelse av forskriften og oppheving og endring av gjeldende forskrifter på pengespillfeltet**

Departementet legger opp til at ny pengespillforskrift skal tre i kraft 1. januar 2023, samtidig som ny pengespillov trer i kraft. Fra samme tidspunkt vil dagens forskrifter som gjelder pengespillvirksomhet som er hjemlet i pengespilloven og lotteriloven oppheves. Dette er forskrift til lov om lotterier, forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m., forskrift om bingo, forskrift om forhåndstrukne lotterier med skrapelodd, forskrift om lotterivirksomhet om bord på norske skip i rute mellom norsk og utenlandsk havn og forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse. Videre oppheves forskrift om underholdningsautomater og forskrift om oppstillingstillatelser av underholdningsautomater, da Prop. 220 L (2020-2021) legger til grunn at underholdningsautomater ikke lenger skal reguleres av pengespillregelverket.

I tillegg har forskrift om totalisatorspill regler for pengespill på hest og fordeling av overskuddet fra pengespill på hest. Denne forskriften ligger til Landbruks- og matdepartementet og må oppheves av dette departementet. Bestemmelser om tilbud og gjennomføring av pengespill på hest vil i framtiden reguleres av ny pengespillov og pengespillforskriften som departementet sender på høring med dette høringsnotatet. Etter ny pengespillov § 14 fjerde ledd skal departementet også gi forskrift om fordelingen av overskuddet fra pengespill på hest. Denne forskriften vil Landbruks- og matdepartementet være ansvarlig for.

Forskrift 8. juni 1998 nr. 797 om retningslinjer for fondene under Norsk Tipping AS har senere blitt erstattet av nye retningslinjer fastsatt av departementet, senest 10. desember 2010 med virkning fra 31. desember 2010. Det antas å bero på en inkurie at retningslinjene fra 1998 som er gitt som forskrift ikke har blitt opphevet. Departementet foreslår derfor å oppheve forskriften. Norsk Tipping benytter ikke lenger fond og det foreslås derfor ingen nye regler om dette.

Forskrift 24. juni 2011 nr. 644 om fordeling av overskudd fra utbetalingsautomater oppstilt i bingohaller (bingoterminaler) gir rammer for fordelingen av overskuddet fra Norsk Tippings Belagoautomater som står oppstilt i bingohaller. Forslag til pengespillforskrift § 68 viderefører innholdet i denne forskriften med noen endringer. Det foreslås derfor å oppheve forskriften.

Departementet foreslår videre å fastsette en revidert forskrift om tilskudd til frivillige organisasjoner som arbeider med problematisk spilleatferd, se nedenfor punkt 11.2. Øvrige forskrifter som gjelder fordelingen av Norsk Tippings overskudd som er gitt med hjemmel i pengespilloven av 1992 videreføres, jf. ny pengespillov § 38 andre ledd. Dette gjelder forskrift om idrettens andel av overskuddet til Norsk Tipping AS, forskrift om grasrotandel, forskrift om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping og forskrift om tilskudd til arrangementer for idrett og fysisk aktivitet for personer med funksjonsnedsettelse. Departementet vil på sikt sende forslag til nye forskrifter på høring, med tanke på å oppdatere dem i tråd med ny pengespillov.

## **11.2 Forslag til ny forskrift om tilskudd til frivillige organisasjoner som arbeider med problematisk spilleatferd**

Forskrift 19. desember 2014 nr. 1715 om tilskudd til frivillige organisasjoner som arbeider med problematisk spilleatferd etablerer en tilskuddsordning for å styrke frivillige organisasjoners arbeid med problematisk spilleatferd knyttet til pengespill og dataspill. Tilskuddsordningen forvaltes av Lotteritilsynet.

Departementet foreslår en ny forskrift med hjemmel i ny pengespillov. Forslaget innebærer en opprydning i terminologi og henvisninger i tråd med ny pengespillov. Videre foreslås det å forskriftsfeste enkelte vurderingsmomenter som har vært del av Lotteritilsynets løpende søknadsbehandling. Forskriften endrer ikke formålet med tilskuddsordningen eller prinsippene for tildelingen av tilskudd.

Forslaget § 1 angir forskriftens formål. Dette er en videreføring av formålet under gjeldende forskrift.

Forslaget § 2 angir hvem som kan få tilskudd. Dette framgår av gjeldende forskrift §§ 2 og 3.

Forslaget § 3 presiserer at tilskudd kan gis som driftstilskudd eller prosjektilskudd og angir hvem som kan få hvilken type tilskudd. Dette framkommer ikke klart av gjeldende forskrift, men har blitt presisert av Lotteritilsynet i forbindelse med utlysning av tilskudd.

Forslaget § 4 forskriftsfester søknadsfristen til 31. januar hvert år og angir hva søknaden må inneholde. Dette er en videreføring av gjeldende forskrift § 4, med unntak av søknadsfristen som ikke er fastsatt i forskrift i dag.

Forslaget § 5 presiserer at Lotteritilsynet avgjør hvem som får tilskudd og angir momenter som Lotteritilsynet kan legge vekt på ved vurderingen av søknadene. Disse momentene har Lotteritilsynet i dag angitt i utlysningsteksten, men det foreslås å forskriftsfeste dette.

Forslaget § 6 gir føringer for beregning av tilskudd. Tilskuddet kommer fra årlige avsetninger av Norsk Tippings overskudd til tiltak mot spilleproblemer. Etter ny pengespillov § 12 første ledd nr. 2 skal minimum 0,5 prosent av Norsk Tippings overskudd settes av til slike tiltak. Den nærmere fordelingen av disse midlene på ulike tiltak gjøres årlig ved en kongelig resolusjon. Dersom summen som settes av til tilskuddsordningen her er mindre enn beløpene det søkes om i tilskudd fra kvalifiserte søkere, skal Lotteritilsynet prioritere søknadene. Kriteriene som skal ligge til grunn for en slik prioritering skal Lotteritilsynet angi i utlysningen av midlene.

Forslaget § 7 etablerer en plikt for tilskuddsmottakere om å informere Lotteritilsynet dersom forutsetningene for tilskuddet endres. Dette kan for eksempel være at organisasjonen ikke lenger vil gjennomføre et tiltak som det er gitt prosjektstøtte til, eller at organisasjonen ikke lenger arbeider med tema relatert til problematisk spilleatferd. Organisasjoner som har fått

tilskudd skal også sende rapport om bruken av tilskuddet til Lotteritilsynet innen en frist som er angitt i tildelingsvedtaket. Dette er videreføring av gjeldende § 6 og § 7 første ledd.

Forslaget § 8 etablerer tydeligere regler for stans av utbetalinger og tilbakebetaling i tilfeller hvor tilskuddet har blitt tildelt på uriktig grunnlag eller ikke har blitt brukt i samsvar med kravene i forskriften eller tildelingsbrevet. Bestemmelsen innebærer for eksempel at utbetaling av driftstilskudd kan stanses andre halvår dersom det foreligger tilfeller av uriktig tildeling eller misbruk.

I § 9 forslås det at ny forskrift trer i kraft samtidig med ny pengespillov, dvs. 1. januar 2023.

## **11.3 Endringer i andre forskrifter**

### **11.3.1 Offentlegforskrifta**

Det følger av ny pengespillov § 14 andre ledd at departementet skal ha rett til å oppnevne et flertall av medlemmene i tilbyderens styre. I forarbeidene til loven legges det til grunn at det fortsatt er Norsk Rikstoto som skal få tillatelse til å tilby pengespill på hest.

En rett for staten til å oppnevne et flertall av styremedlemmene har betydning for om Norsk Rikstoto er omfattet av offentliglova. Offentliglova § 2 første ledd bokstav d) innebærer at loven gjelder for *«sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet»*. Departementet vurderer at ny pengespillov § 14 andre ledd medfører at den som får tillatelse til å tilby pengespill på hest faller inn under offentliglovas virkeområde.

Norsk Tipping er unntatt fra offentliglovas virkeområde, jf. offentligforskrifta § 1 første ledd bokstav h. Begrunnelsen for at Norsk Tipping ble unntatt fra lovens virkeområde var at selv om selskapet ikke driver i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private aktører, er det utsatt for indirekte konkurranse bl.a. fra utenlandske selskap som tilbyr spill over internett.

De samme hensynene gjør seg gjeldende for Norsk Rikstoto, som departementet legger til grunn at vil være den som får tillatelse til å tilby pengespill på hest. Departementet foreslår derfor at stiftelsen Norsk Rikstoto unntas fra offentliglovas virkeområde gjennom en endring av offentligforskrifta § 1 første ledd, jf. offentliglova § 2 andre ledd første punktum.

### **11.3.2 Endringer i terminologi og henvisninger i andre lover**

Departementet har identifisert flere forskrifter hvor det er henvist til lovene på pengespillfeltet som oppheves av ny pengespillov eller hvor det er henvist til gjeldende forskrifter på pengespillfeltet som også foreslås opphevet. Departementet foreslår derfor endringer i flere forskrifter som ikke ligger til Kultur- og likestillingsdepartementet, for oppdatere henvisninger og terminologi. Dette gjelder forskrift om omregistreringsavgift, ekomforskriften, SI-forskriften (Statens innkrevingsssentral) og hvitvaskingsforskriften.

### **11.3.3 Endringer i forskrift til stiftelsesloven mv.**

Departementet foreslår en prisjustering av satsene for gebyr og årsavgift for stiftelser, jf. stiftelsesforskriften §§ 3 og 4. Satsene har ikke vært endret siden januar 2012 for gebyr og januar 2016 for årsavgift. Som følge av pris og lønnsvekst i perioden 2012/2016 til 2022 har Stiftelsestilsynet dermed hatt en realnedgang i budsjettet, ved at økte kostnader har måttet bli løst innenfor eksisterende rammer. Dette har medført mindre tilgjengelige ressurser for Stiftelsestilsynets lovpålagte oppgaver.

I Prop. 12 L (2014-2015) om endringer i stiftelsesloven (stiftelsesklagenemnd) ble det i punkt 5.3 forutsatt at årsavgiften skulle vurderes hvert år og at økningen av de årlige avgiftene ville skje gjennom forskriftsendring. På denne bakgrunn foreslår departementet en oppjustering av avgiftssatsene i tråd med konsumprisindeksen. Satsene foreslås økt med ca. 16,1 pst. som tilsvarer endringen i konsumprisindeksen fra januar 2016 til januar 2022. Forslag til nye satser framkommer i forslag til forskrift om endring av stiftelsesforskriften § 4.

Departementet foreslår også å justere opp satsene for gebyr ved registrering av stiftelser, jf. stiftelsesforskriften § 3, i tråd med endringen i konsumprisindeksen. Vi viser til at ved forrige endring av gebyrene i 2012, ble satsene økt med 28-30 pst. i de ulike gebyrklassene. Gebyrene hadde da vært uendret siden 2005. Satsene foreslås nå økt med ca. 26,4 pst. som tilsvarer endringen i konsumprisindeksen fra januar 2012 til januar 2022. Forslag til nye satser framkommer i forslag til forskrift om endring av stiftelsesforskriften § 3.

Det foreslås at endringen i satsene får virkning fra 1. januar 2023.

Forslaget om endringer i stiftelsesforskriften har ingen relasjon til pengespilllovgivningen, men sendes på høring samtidig med pengespillforskriften av praktiske årsaker.

### **11.4 Overgangsregler**

Departementet foreslår at det gis en overgangsordning på ett år for å innføre de nye kravene om registrert spill, tapgrenser og pause for elektroniske bingospill tilknyttet en bingohall. Dette innebærer at forslag til §§ 62 og 65 ikke vil tre i kraft før 1. januar 2024, som er ett år etter at forskriften for øvrig foreslås å tre i kraft.

Under gjeldende pengespill- og lotteriregelverk er det gitt tillatelser som vil ha varighet utover tidspunktet for ikrafttredelse av ny pengespilllov og -forskrift. Departementet vurderer at disse tillatelsene bør gjelde til de løper ut. Det foreslås derfor at en tidsbegrenset tillatelse til å tilby pengespill som er gitt før 1. januar 2023 med hjemmel i lover som oppheves av ny pengespilllov eller med hjemmel i gjeldende forskrifter om pengespill og lotterier, skal gjelde til den løper ut.

Lotteritilsynet må få tid til å vurdere om organisasjoner som er godkjent som «lotteriverdige» organisasjoner etter gjeldende regelverk oppfyller vilkårene i §§ 40 og 41 om forhåndsgodkjenning av ikke-fortjenestebaserte organisasjoner og kringkastere. Det foreslås derfor i § 104 at organisasjoner som er godkjent av Lotteritilsynet etter lotteriloven § 4 og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. § 2-1 før ny lov og forskrift trer i kraft,

beholder sin godkjenning i ett år, altså til 31. desember 2023. Godkjenningen forutsetter at det ikke er andre forhold som fører til at godkjenningen ville falle bort under nytt regelverk, som for eksempel at organisasjonen endrer sitt formål eller tas under konkursbehandling.

Tilsvarende må Lotteritilsynet godkjenne medhjelpere etter nytt regelverk. Vilkårene for godkjenning av medhjelpere tilsvarer i all hovedsak gjeldende regelverk i lotteriloven og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret om autorisasjon av entreprenører.

Departementet forventer dermed ikke at det er behov for en omfattende prosess for regodkjenning av medhjelpere. Det foreslås likevel en overgangsordning hvor entreprenører som er autorisert av Lotteritilsynet etter lotteriloven § 4c i lov om lotterier mv. og forskrift om lotteritilsynet og lotteriregisteret m.m. §§ 2-2 før ny lov og forskrift trer i kraft, beholder sin godkjenning i ett år, altså til 31. desember 2023.



## **12 Økonomiske og administrative konsekvenser**

### **12.1 Konsekvenser for det offentlige**

Forslag til ny pengespillforskrift samler et stort antall regler som hittil har vært nedfelt i ulike forskrifter, retningslinjer, konsesjonsvilkår og spilleregler. En sammenstilling av disse reglene vil virke forenklende og klargjørende, og gjøre det mer oversiktlig for brukerne av regelverket å finne fram til relevante regler. Dette vil igjen kunne lette Lotteritilsynets arbeid med å veilede og opplyse brukerne av regelverket, og vil kunne redusere antall henvendelser fra søkere, tilbydere og overskuddsmottakere. Videre vil det at forskriften oppstiller flere felleskrav som gjelder for alle typer pengespill, gi Lotteritilsynet bedre forutsetninger for å utarbeide en harmonisert praksis for hele feltet. Dette vil på sikt vil kunne gi gevinster for tilsynsvirksomheten.

Videre innebærer forslaget at nye pengespill som tilbys av enerettstilbyderne må godkjennes av departementet gjennom forskriftsendring. Dette kan medføre en noe lengre prosess for godkjenning enn i dag, men ettersom nye pengespill også i dag går gjennom en grundig behandling vil dette ikke medføre vesentlig merarbeid for departementet eller Lotteritilsynet. Forslaget i § 23 om at enerettstilbyderne skal fastsette spilleregler for de pengespillene de har tillatelse til å tilby, vil medføre ressursbesparelser. Hittil har det vært Kulturdepartementet og Landbruks- og matdepartementet som har godkjent alle endringer i enerettstilbydernes spilleregler, uavhengig av reglenes innhold. Forslaget i § 22 om at det kun er vesentlige endringer i pengespilltilbudet til enerettstilbyderne som krever godkjenning av Lotteritilsynet, vil innebære en administrativ lettelse for Lotteritilsynet og for departementet.

Forslaget om at søkere eller rapporteringspliktige skal kommunisere digitalt der det er utarbeidet elektronisk skjema, jf. forslag til § 90, vil også kunne fungere ressursbesparende for Lotteritilsynet.

### **12.2 Konsekvenser for pengespilltilbydere**

I forskriftens kapittel 1 foreslås det å pålegge alle tilbydere av pengespill som krever tillatelse å gjennomføre en risikovurdering for å sikre ansvarlige og trygge pengespill, samt et krav om internkontroll med rutiner for hvordan de skal etterleve kravene som følger av lov, forskrift, tillatelse og eventuelle spilleregler. Dette medfører nye plikter for pengespilltilbyderne, men vil for de fleste tilbydere likevel ikke medføre vesentlig merarbeid utover det som allerede følger av hvitvaskingsregelverket. For pengespilltilbydere som ikke omfattes av hvitvaskingsregelverket vil forslaget medføre nye oppgaver. Etter departementets syn veier likevel nytten av disse reglene opp for det merarbeidet som pengespilltilbyderne påføres.

Forslaget antas ikke å medføre større administrative eller økonomiske konsekvenser for Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto. Selv om forskriften fastsetter et betydelig antall nye ansvarlighetskrav som vil gjelde for tilbyderne, er dette krav som i hovedsak allerede følger av statlige retningslinjer, tilbydernes interne retningslinjer eller praksis. Tilbyderne vil imidlertid måtte innføre nye rutiner for behandling av personopplysninger, i og med at den maksimale lagringstiden er foreslått redusert fra ti til fem år.

Norsk Rikstoto får etter § 21 mulighet til å tilby hestespill med faste odds, noe som er en utvidelse av Norsk Rikstotos mulige spillportefølje. Dette kan gi økt inntjening for stiftelsen.

Kapittel 10 i forskriften regulerer muligheten for enkelte organisasjoner til å tilby pengespill med en omsetning på inntil 360 millioner kroner i året. Forslaget om at det for framtiden bare skal kunne deles ut to tillatelser til å tilby slike pengespill, innebærer en reduksjon i antall tillatelser fra fem til to, og vil gjelde f.o.m. gjeldende tillatelser utløper i 2026. Fordi det per i dag bare er to av fem konsepter som har lyktes i å etablere større lotterikonsepter, vil en reduksjon fra fem til to tillatelser ikke få praktiske konsekvenser for de tre organisasjonene som ikke har lyktes i å etablere seg. Forslaget kan imidlertid få økonomiske konsekvenser for de organisasjonene som innehar de eksisterende tillatelsene i dag, dersom det skulle komme inn flere kvalifiserte søknader som vinner over de eksisterende konseptene i loddtrekningen. For Pantelotteriets del vil dette innebære at lotteriet må endre karakter fra lotteri til å bli et rent donasjonsbasert konsept, noe som kan bety reduserte inntekter for Røde Kors. For Postkodelotteriets del vil dette innebære at lotteriet må legges ned. Dette vil ikke medføre noe faktisk økonomisk tap, fordi dette lotteriet ikke går i overskudd i dag. En nedleggelse vil imidlertid påvirke lotteriets mulighet til å kunne gå i overskudd i framtiden.

Når det gjelder forslaget om at omsetningstaket for disse lotteriene ikke lenger skal være gjenstand for indeksregulering, kan dette få betydning for Pantelotteriet som nærmet seg omsetningsgrensen i 2021 med en omsetning på 312 millioner kroner. Et fast omsetningstak på 360 millioner kroner kan derfor bety at Pantelotteriet vil måtte nedskalere eller stanse inngåelsen av flere avtaler med nye dagligvarebutikker, dersom ikke omsetningsgrensen oppjusteres senere ved forskriftsendring.

I forskriftens kapittel 11 foreslås det å innføre en rekke nye ansvarlighetstiltak for bingo som vil medføre administrative og økonomiske konsekvenser for bingomedhjelpere og overskuddsmottakere. Forslaget om at alle elektroniske bingospill som er tilknyttet en bingohall skal foregå registrert, innebærer at hver bingohall må innføre et system for registrering av sine spillere. Dette omfatter både tekniske løsninger og rutiner for sikker identifisering av spillere, og vil kreve ressurser av bingotilbydere. Oppfyllelsen av dette kravet vil imidlertid bli langt mindre ressurskrevende enn et krav om innføring av registrert spill på tvers av alle bingolokaler, se punkt 8.8.2. Videre vil nok flere bingotilbydere allerede ha innført slike løsninger av forretningsmessige grunner eller av hvitvaskingshensyn, og vil kunne bygge videre på disse systemene. I tillegg foreslås det å innføre tapsgrenser, mulighet for utestengelse, spillpauser og en skjerping av 30-sekundersregelen. Samlet vil tiltakene innebære både kostnader og redusert omsetning for bingotilbydere. Dette vil igjen kunne gi lavere overføringer til de ikke-fortjenestebaserte organisasjonene som mottar overskudd fra bingo. Samtidig vil forslaget redusere risikoen for pengespillproblemer og sikre mot at bingomidler benyttes til hvitvasking.

I kapittel 12 som regulerer bingo i lokalradio og lokalfjernsyn, foreslås det å innføre en omsetningsgrense på 5 millioner kroner per tillatelse. Forslaget vil medføre økonomisk tap for noen få aktører som driver radiobingo i storskala i dag. Samtidig vil forslaget føre til mindre konkurranse for øvrige lokalkringkastere, noe som vil bidra til å sikre disse finansielt grunnlag for videre drift i konkurransen med større medieaktører.

### **12.3 Konsekvenser for forbrukere og sårbare spillere**

Ny pengespillov slår fast at hovedmålet med den norske pengespillpolitikken er å redusere risikoen for spillproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill, samt å sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte. Disse hensynene skal gå foran økonomiske hensyn, jf. Prop 220 L (2020-2021) pkt. 4.4.1.

Det er i forskriften foreslått en rekke nærmere regler for pengespilltilbydernes tilbud, med det formål å beskytte spillere mot uheldige konsekvenser av pengespill og å redusere skade. Dette dreier seg blant annet om krav til pengespilltilbudet og markedsføringen, forbud mot visse funksjoner i spillene og visse markedsføringsmetoder, krav om obligatorisk grensesetting og totale tapsgrenser for flere typer spill, samt spillpauser og krav om mulighet til å stenge seg ute fra flere typer spill. Videre pålegger regelverket tilbydere av pengespill som krever tillatelse å gjennomføre en risikovurdering for å sikre ansvarlige og trygge pengespill, samt et krav om internkontroll med rutiner for hvordan de skal etterleve kravene som følger av lov, forskrift, tillatelse og eventuelle spilleregler.

Departementet vurderer at regelverket vil bidra til å forebygge uheldige konsekvenser av pengespill og redusere skade, og vil kunne redusere gjeldsproblemer og negative økonomiske konsekvenser for den enkelte spiller. Regelverket kan også redusere samfunnets kostnader knyttet til behandling av spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill.