



KULTURDEPARTEMENTET

Postboks 8030 DEP

0030 OSLO

Høring forslag til endringer i lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester - merknader fra Lotteritilsynet

Lotteritilsynet viser til Kulturdepartementets brev av 15. mars 2019 med forslag til endringer i kringkastingsloven.

Lotteritilsynet støtter lovforslaget og intensjonen som ligger bak, og ser på forslaget som et stort steg i riktig retning for å styrke den norske pengespillmodellen og formålet om å sikre et trygt og ansvarlig tilbud av pengespill i Norge.

Det massive omfanget av reklame for utenlandske spillselskap vi ser på TV i dag er med på å opprettholde og legitimere et ulovlig tilbud av pengespill. Samtidig er spillene som blir markedsført svært ofte spill med høy risiko for å utvikle problematisk spilleatferd.

Bestemmelsen som er foreslått kan innebære en betydelig reduksjon av ulovlig pengespillreklame, slik regjeringen, Stortinget og norske forbrukere ønsker. Sammen med den vedtatte effektiviseringen av betalingsformidlingsforbudet og forslaget om DNS-varslings, vil lovforslaget også legge til rette for et mer effektivt tilsyn med pengespillmarkedet som kan begrense det ulovlige tilbudet av pengespill i Norge, og gi bedre vern av spilleavhengige. I tillegg bidrar lovforslaget til å opprettholde inntektene til frivillige organisasjoner og gode formål, som i 2018 var på om lag 6,4 milliarder kroner.

Lovforslaget vil også kunne sørge for like regler for alle medier som markedsfører pengespill i Norge, og få slutt på dagens forskjellsbehandling mellom kringkastere som sender pengespillreklame rettet mot norske seere fra utlandet, og norske mediehus som etterlever markedsføringsforbudet i pengespillregelverket.

Lotteritilsynet har følgende merknader til lovforslaget:

Behov for tiltak mot ulovlig pengespillreklame på TV

Flere utenlandske spillselskap tilbyr og markedsfører pengespill i Norge på tross av manglende tillatelse fra norske myndigheter. Dette i strid med det norske pengespillregelverket.

Lotteritilsynet anslår at ca. 250 000 nordmenn er aktive spillere hos de utenlandske spillselskapene¹. Dette utgjør omtrent 4 % av befolkningen. Videre har vi estimert at nordmenn spilte for om lag 2 milliarder kroner hos de utenlandske spillselskapene i 2018.

¹ Basert på målinger utført av Sentio Research AS



Utenlandske spillsselskap bruker flere virkemidler for å rekruttere og beholde norske kunder i Norge. Blant annet markedsfører de seg på TV, i sosiale medier og nettaviser og gjennom direkteklame på sms og e-post til nordmenn.

Lotteritilsynet jobber aktivt og målrettet for å stanse den ulovlige markedsføringen av pengespill fra de utenlandske spillsselskapene.

Lotteritilsynet har opprettet dialog med norske mediehus som innretter seg etter regelverket. Tilsynet vårt viser at de norske mediehusene har satt i verk flere tiltak for å hindre at programmatisk annonser for utenlandske spillsselskap slipper igjennom annonsefiltrene, og vi ser nå en sterk nedgang i den ulovlige markedsføring av pengespill i norske nettaviser.

Lotteritilsynet har også dialog med store internasjonale selskap som Facebook, Youtube og Apple som raskt fjerner innhold på sine plattformer som er i strid med deres egne retningslinjer og som innebærer ulovlig markedsføring av pengespill i Norge når vi informerer. Lotteritilsynet har også stanset ulovlig markedsføring av utenlandske pengespill på flere hundre norske affiliates-nettsider.

Når det gjelder pengespillreklame på TV viser vårt tilsyn at utenlandske spillsselskap og kringkastere som retter sine sendinger mot Norge ikke respekterer og etterlever norsk lov. Selv om vi har informert om at reklamen for de utenlandske spillsselskapene er ulovlig, og at den utgjør en risiko for sårbare spillere, fortsetter de å markedsføre seg på TV i strid med pengespillregelverket. Tilsynet har også vist at det er utfordrende å håndheve markedsføringsforbudet i det norske pengespillregelverket overfor utenlandske spillsselskap og kringkastere.

Lotteritilsynet har ikke oversikt over det totale omfang av markedsføring av ulovlige pengespill i Norge. Medietilsynet mottar årlig reklamestatistikk fra Nielsen Media Research som viser omfanget av pengespillreklame på TV. Reklamestatistikken viser at omfanget av ulovlig pengespillreklame på TV er enormt, og tre ganger høyere enn reklamen for de lovlige pengespillene i Norge.

Det store omfanget av ulovlig reklame for utenlandske spillsselskap på TV er med på å opprettholde et ulovlig tilbud av pengespill i Norge og undergrave formålet med den norske reguleringen som er å sikre et trygt og ansvarlig tilbud av pengespill, beskytte spillere mot spilleproblemer og gi inntekter til frivillige organisasjoner.

Selskapene som bryter det norske reklameforbudet tilbyr ikke spill med lav risiko. De er tvert imot overrepresentert på samtalestatistikken til Hjelpelinjen for spilleavhengige. I 2018 gjaldt 71 prosent² av samtalene en utenlandsk spilltilbyder når samtalene dreide seg om poker, odds- eller kasinospill. Odds- og kasinospill er spillkategoriene de utenlandske først og fremst markedsfører. Når det gjelder kasinospill på nett viser Universitetet i Bergen sin siste befolkningsundersøkelse at hele 46,7 prosent³ av dem som spiller hos de utenlandske spilltilbyderne er moderate risikospillere eller problemspillere.

Reklamen er også en sterkt medvirkende årsak til at så mange som seks av ti nordmenn ikke vet hvem som har lov å tilby pengespill i Norge. Videre gjør det informasjonsarbeidet Lotteritilsynet gjennomfører for å øke nordmenns kunnskap om hvilke pengespill som er tillatt og ikke i Norge utfordrende. Reklamen

² <https://hjelpelinjen.no/wp-content/uploads/2019/03/Samtalestatistikk-2018.pdf>

³ https://lottstift.no/wp-content/uploads/2016/06/WEB-Rapport_befolkningsundersokelsen.pdf s 46



gjør det også vanskelig å nå ut med informasjon til spillerne om risikoen ved å spille hos de utenlandske spillselskapene.

Rambølls rapport om effekt av pengespillreklame viser at TV-reklamen har et bredt nedslagsfelt, inneholder mye reklame for merkevarer, og insentiver for rekruttering. Rapporten påpeker også at de uregulerte aktørene bruker en rekke virkemidler i TV-markedsføringen som man ikke finner hos Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto. Eksempler er ulike bonuser, gratisspill, innskuddsrabatt og freespins.⁴ Dette er virkemidler som særlig får sårbare spillere til å spille mer⁵. Samtidig sier rapporten at det er direkte reklamer som i størst grad får spillere til å spille. Den direkte reklamen har svært lave kostnader for et spillselskap, men TV-reklamen er likevel helt nødvendig for å rekruttere nye kunder. Ved å gjøre merkevarenavnet synlig på TV, får spillselskapene rekruttert nye kunder som de siden kan pleie ved direkte kommunikasjon på sms- og e-post.

Merknader til lovforslaget

Lovforslag innebærer en ny bestemmelse i kringkastingsloven som gir Medietilsynet hjemmel til å gi pålegg til den som eier eller disponerer nett som formidler fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til ulovlig markedsføring av pengespill i disse kanalene. Før pålegg ilegges skal Medietilsynet innhente rådgivende uttalelse fra Lotteritilsynet.

Det fremgår av høringsnotatet at lovforslaget er vurdert opp mot gjeldende nasjonal og internasjonal rett, og her Grunnloven, EMK, AMT-direktivet, E-handelsdirektivet, Europarådets fjernsynskonvensjon, kringkastingsloven, pengespillregelverket og EØS-retten, og Lotteritilsynet legger dette til grunn for vurderingen av forslaget.

Lotteritilsynet støtter lovforslaget og intensjonen som ligger bak. Vi anser lovforslaget om å kunne pålegge distributørleddet å sette i verk tiltak for å begrense den ulovlige markedsføringen av pengespill i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester som det mest effektive handlingsalternativet vi har innenfor gjeldende regelverk. Dette gjelder særlig all den tid utenlandske spillselskap og kringkastere ikke innretter sin virksomhet i samsvar med det norske pengespillregelverket.

Lotteritilsynet er opptatt av at bestemmelsen som er foreslått blir utformet slik at vi kan føre et effektivt tilsyn som gir resultat, og ønsker å knytte noen merknader til innholdet i lovforslaget.

Det bør utformes en forbudsbestemmelse

I høringsnotatet er det foreslått å utforme bestemmelsen som en plikt for distributørleddet om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til ulovlig markedsføringen av pengespill når Medietilsynet gir pålegg, og ikke som et forbud mot å formidle ulovlig markedsføring av pengespill.

Lotteritilsynet mener lovforslaget vil gi størst effekt om bestemmelsen utformes som en forbudsbestemmelse. En forbudsbestemmelse vil innebære en plikt for distributøren til å ta ansvar for å

⁴ <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2018/03/Markedsforinges-effekt-pa-spilling-av-pengespill.pdf>: s 39

⁵ <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2018/03/Markedsforinges-effekt-pa-spilling-av-pengespill.pdf> s 59



ikke formidle ulovlig pengespillreklame. Videre vil en slik bestemmelse klargjøre regelverket og oppfordre hele bransjen til å etterleve forbudet mot å markedsføre pengespill som ikke har tillatelse i Norge, slik de gjør i forhold til forbudet mot alkohol- og tobakksreklame.

Selv om distributøren ikke har noen redaksjonell bestemmelsesrett overfor innholdet har de ulike typer kontraktsforhold overfor de som har et redaksjonelt ansvar der de kan stille krav om at det ikke skal forekomme markedsføring for pengespill som ikke har tillatelse i Norge i fjernsynskanalene og bestillingstjenestene.

En bestemmelse som først innebærer plikt for distributøren å hindre tilgangen til ulovlig markedsføring av pengespill etter pålegg fra Medietilsynet forutsetter et mer løpende tilsyn med overvåking og vurdering av om innholdet som formidles er i strid med pengespillregelverket, og dette vil kreve ekstra ressurser fra Lotteritilsynet.

Det er også mer usikkert hvilken effekt lovforslaget vil ha uten en forbudsbestemmelse, og om det blir behov for å sette i verk flere tiltak for å få stanset den ulovlige pengespillreklamen.

I denne sammenheng viser vi til at pengespillregelverket inneholder et forbud mot å drive markedsføring og formidling av pengespill som ikke har tillatelse i Norge. Lotteritilsynet legger til grunn at denne bestemmelsen innebærer et forbud mot å markedsføre pengespill som ikke har tillatelse i alle medier og kanal som er rettet mot Norge. Markedsføringsforbudet innebærer blant annet et forbud mot TV-reklame for pengespill som ikke har tillatelse i Norge, og rammer både norske og utenlandske kringkastere som er etablert i utlandet og som retter sendingene sine mot Norge. Ved brudd på markedsføringsforbudet kan Lotteritilsynet gi pålegg til den ansvarlige om å stanse den ulovlige markedsføringen.

AMT-direktivet, med siste endringer vedtatt av 14. november 2018, gir myndighetene et større handlingsrom til å iverksette tiltak mot ulovlig pengespillreklame. Dette kan også gi grunnlag for å sette i verk flere tiltak for å få stanset den ulovlige pengespillreklamen i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester.

Endringene i AMT-direktivet er foreløpig ikke inntatt i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett.

Bestemmelsen bør ramme all ulovlig markedsføring av utenlandske pengespill uavhengig av innhold

Lovforslaget vil slik det er utformet ramme ulovlig markedsføring av pengespill slik dette er regulert i pengespillregelverket. Markedsføringsforbudet i pengespillregelverket er vidt og rammer i utgangspunktet all aktivitet som blir iverksatt for å fremme omsetningen av pengespill som ikke har tillatelse i Norge, jf. Ot.prp. nr. 44 (2002- 2003) «Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen» s. 45. Dette uavhengig av om markedsføringen skjer mot vederlag eller ikke. En grense går likevel mot ytringer beskyttet av grunnlovens prinsipp om ytringsfrihet.

Lotteritilsynet understreker at det vil være avgjørende for effekten av lovforslaget at bestemmelsen som er foreslått utformes og praktiseres slik at den rammer all markedsføring som profilerer de utenlandske spillselskapenes merkenavn. Det er grunn til å påpeke at selv om de utenlandske spillselskapene skulle endre innholdet i TV-reklamene, så vil spilltilbudet være det samme. Dette er selskaper som fokuserer på betting- og kasinospill – kategoriene som oftest er forbundet med problemspill. Selv om noen selskaper



etter hvert tilbyr spillerne verktøy for ansvarlig spill, kan man sette grensene så høyt man vil, og spillerne er sjelden forpliktet til å bruke verktøyene.

Lotteritilsynet mener det er nødvendig å stoppe all TV-reklame som profilerer utenlandske spillselskapers merkevarer, og vil fraråde en bestemmelse som åpner for en skjønnsmessig vurdering av hvor skadelig innholdet i reklamen er for risiko- og problemspillere. All profilering av de utenlandske spillselskaperens merkenavn legger til rette for en videre markedsføring av enkeltspill som har høy risiko for problemspilling, og dette må lovforslaget hindre. Etter Lotteritilsynets vurdering finnes det ikke støtte i nasjonale regler, AMT-direktivet eller i EØS-retten for at bestemmelsen må legge til rette for en slik skjønnsmessig vurdering av innholdet i markedsføringen for at lovforslaget skal kunne gjennomføres. Er markedsføringen i strid med pengespillregelverket skal den stanses uavhengig av innhold.

Bestemmelsen bør beskrive nærmere hvilke pålegg Medietilsynet kan gi

I høringsnotatet blir det foreslått at Medietilsynet *kan gi pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen* til markedsføring fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester som er i strid med pengespillregelverket. På denne måten åpnes det for en sikkerhetsventil i regelverket der Medietilsynet i det enkelte tilfelle skal vurdere om det vil være uforholdsmessig å gi pålegg. Av høringsnotatet fremgår at moment i denne vurderingen vil være hvor alvorlig brudd på pengespillregelverket det er tale om, hvor vanskelig det vil være å etterleve pålegget, om hensynet til ytrings- og informasjonsfriheten taler mot at pålegg gis, og om formålet med tiltaket i det enkelte tilfelle kan oppnås med mindre inngripende midler.

Lotteritilsynet mener det er uklart hva det innebærer at Medietilsynet «kan gi pålegg om hindre eller vanskeliggjøre», og det bør komme tydeligere frem av bestemmelsen hvilke plikter de kan pålegge og hva som skal til for at distributøren oppfyller plikten.

Når det gjelder adgangen til å unnlate å gi pålegg mener Lotteritilsynet at denne bør være snever og avgrenset til de tilfeller dette vil være uforholdsmessig av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten.

Bestemmelsen bør omfatte ulovlig markedsføring i alle nett som formidler fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester

Lotteritilsynet mener lovregelen bør utformes slik at den gjelder alle nett som benyttes til å formidle fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Dette for å hindre omgåelse, ta høyde for endringer i forbrukernes seervaner og for å sikre like regler for aktørene i mediebransjen.

Medietilsynet bør være håndhevingsmyndighet

Lotteritilsynet er av den oppfatning at det bør være Medietilsynet og ikke domstolen som bør være håndhevingsmyndighet etter lovforslaget. Vi viser da særlig til at lovforslaget er begrenset til å stanse den ulovlige pengespillreklamen og ikke til fjernsynskanalen eller tjenesten i sin helhet.



Andre merknader

Lotteritilsynet mener hensynet til en effektiv lovhjemmel tilsier at Medietilsynet bør gis hjemmel til å ilegge distributøren overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelsen. Med en forbudsbestemmelse i bunn og mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr kan dette påvirke distributørene til å endre sine kontraktsvilkår med fjernsynskanalen og bestillingstjenesten slik at det ikke forekommer noen markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse på disse kanalene.

Lotteritilsynet er for øvrig enig i at det bør utarbeides nærmere retningslinjer for Medietilsynets og Lotteritilsynets saksbehandling, og at disse bør vurderes fastsatt i forskrift.

Ved behov kan Lotteritilsynet bistå i det videre arbeidet med å få på plass et regelverk som styrker den norske pengespillmodellen og formålet om et trygt og ansvarlig tilbud av pengespill i Norge.

Med hilsen

Henrik Nordal
avdelingsdirektør

Monica Alisøy Kjelsnes
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og blir sendt uten signatur.