



Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 15/1095-2/LA

Deres ref.:

Dato: 23.11.2015

Medietilsynets høringsuttalelse til høringsnotat om utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill

Medietilsynet viser til Kulturdepartementets høringsnotat av 8. juli 2015 om utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill. Høringsfristen er 1. desember 2015.

I Lotteritilsynets rapporter av henholdsvis 15. mai 2015 og 5. juni 2015 vurderes ulike tiltak for å stenge uregulerte aktører ute fra det norske pengespillmarkedet. Ett av tiltakene som skisseres er «*stans av markedsføring fra ulovlige aktører*».

Medietilsynet ønsker å knytte noen kommentarer til høringsnotatets spørsmål 11, som lyder:

Hvordan vurderer høringsinstansene den praktiske gjennomførbarheten og ønskeligheten av å innføre slike tiltak for å stenge uregulerte aktører ute fra det norske pengespillmarkedet?

I Lotteritilsynets rapport av 15. mai 2015¹ vises til oppdraget fra Kulturdepartementet av 11. februar 2015. Dette oppdraget innebærer at Medietilsynet i samarbeid med Lotteritilsynet skal gjennomføre konsultasjonsprosedyren overfor fjernsynskanaler som er etablert i andre land og som retter sine sendinger helt eller delvis mot det norske publikum med reklame for lotteri eller pengespill.

Medietilsynet har i kringkastingsloven § 4-5 hjemmel til å nedlegge forbud mot videresending av fjernsynskanaler som er etablert i et annet EØS-land for å omgå bestemmelser som ellers ville fått anvendelse dersom fjernsynsselskapet hadde vært etablert i Norge. Den nærmere prosedyren er forskriftsfestet i kringkastingsforskriften § 4-6². Disse reglene implementerer EU-direktivet om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet)³ artikkel 4.

Konsultasjonsprosedyren

Før en sak om forbud mot videresending kan iverksettes, må det gjennomføres en såkalt konsultasjonsprosedyre. En konsultasjonsprosedyre kan gjennomføres mot fjernsynskanaler som er etablert i et annet land, men som helt eller delvis retter sine sendinger mot Norge og som ikke overholder bestemmelser kanalen ville vært underlagt om den hadde vært etablert i

¹ Rapporten punkt 6.1.3

² Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

³ Directive 2010/13/EU

Norge. Det ligger ingen mulighet for tvang i konsultasjonsprosedyren, kun en forutsetning om at medlemsstatene forsøker å oppnå en «gjensidig tilfredsstillende løsning».

Medietilsynet og Lotteritilsynet har på bakgrunn av oppdraget fra Kulturdepartementet kartlagt hvilke aktører som retter slike sendinger mot det norske publikum, og som er i strid med det norske markedsføringsforbudet for pengespillreklame. Tilsynene sendte i slutten av september 2015 henvendelser med anmodning om gjennomføring av konsultasjonsprosedyren overfor totalt elleve fjernsynskanaler etablert i Storbritannia, Nederland og Spania. Medietilsynet vil anta at resultatet av denne prosedyren vil være klart innen utgangen av inneværende år.

Konsultasjonsprosedyren er basert på dialog og frivillighet. Etter Medietilsynets vurdering er derfor ikke konsultasjonsprosedyren et tilstrekkelig effektivt virkemiddel for å forhindre markedsføring av pengespill fra uregulerte aktører som sender fra et annet land.

Omgåelsesprosedyren

Dersom konsultasjonsprosedyren ikke gir en tilfredsstillende løsning, eller senderlandet ikke har besvart henvendelsen fra Medietilsynet innen to måneder, kan Medietilsynet nedlegge forbud mot videresending av fjernsynskanalen dersom følgende vilkår er til stede:

- de norske reglene er fastsatt i allmennhetens interesse og tiltakene er objektivt sett nødvendige, anvendes på en måte som sikrer likebehandling og ikke går lengre enn det som er nødvendig for å nå disse målene,
- Norge har underrettet EFTAs overvåkningsorgan og den medlemsstat hvor fjernsynsselskapet er etablert om at Medietilsynet har til hensikt å nedlegge forbud mot videresending og begrunnelsen for dette, og
- EFTAs overvåkningsorgan har slått fast at forbudet er forenelig med EØS-retten og særlig at tiltakene er velbegrunnet

Videre følger det av kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav e), jfr. AMT-direktivet artikkel 4, at fjernsynskanalen må være etablert i et annet EØS-land for å omgå bestemmelser som ellers ville fått anvendelse dersom fjernsynsselskapet hadde vært etablert i Norge.

Hensikten om å omgå det norske regelverket skal prøves av ESA. Bevisbyrden for å dokumentere en slik omgåelseshensikt ligger på mottakerlandet. Videre vil det ikke være tilstrekkelig å dokumentere at fjernsynskanalen har etablert seg i senderlandet for å unngå et generelt strengere reguleringsnivå i mottakerlandet. Det må dokumenteres at fjernsynskanalen har etablert seg der for å omgå det konkrete forbudet som brytes.

Omgåelsesprosedyren har blitt forsøkt benyttet av Svenske mediemyndigheter. I brev av 19. desember 2014⁴ underrettet Myndigheten för radio och tv (MRTV) i Sverige EU-kommisjonen om at de ønsket å innlede en omgåelsesprosedyre for brudd på det svenske forbudet mot markedsføring av alkohol. Saken har senere blitt trukket etter anmodning fra EU-kommisjonen. Etter det Medietilsynet er kjent med arbeider nå MRTV med ytterligere dokumentasjon rundt omgåelseshensikten, med sikte på å fremme en ny underrettelse til kommisjonen etter AMT-direktivet artikkel 4.

Medietilsynet vil peke på at de strenge beviskravene som ligger i omgåelsesprosedyren gjør det svært vanskelig å få ESA sin godkjenning for at et forbud mot videresending vil være i

4

<http://mrtv.se/documents/underr%C3%A4ttelse%20till%20kommissionen%20och%20ofcom%20i%20enlighet%20med%20artikel%204-4%20i%20avd.pdf>

samsvar med EØS-retten. Etter Medietilsynets vurdering er derfor ikke omgåelsesprosedyren, slik vilkårene er utformet i eksisterende regelverk, et tilstrekkelig effektivt virkemiddel for å forhindre markedsføring av pengespill fra uregulerte aktører som sender fra et annet land.

For at Medietilsynet effektivt skal kunne håndheve markedsføringsforbudet mot pengespill i tv-reklame sendt av fjernsynskanaler underlagt et annet lands jurisdiksjon, må kriteriene i konsultasjons- og omgåelsesprosedyren forenkles og gjøres mer operasjonaliserbare.

AMT-direktivet er under revisjon, og Medietilsynet deltar aktivt i arbeidet med å foreslå endringer i direktivets vilkår.

Jurisdiksjonskriteriene

En undersøkelse Medietilsynet gjennomførte i august 2015⁵, på bakgrunn av tall innhentet fra Nielsen Media Research, viser at økonomien i reklamemarkedet på fjernsyn for pengespill og lotterier er betydelig⁶. Utenlandske spillselskap brukte i alt 609 millioner på reklame som er ulovlig etter norsk rett, og stod med det for 77 prosent av all pengespillreklame rettet mot norske seere. Videre viste undersøkelsen at 83,9 prosent av alle reklamekronene for pengespill går til kanaler under utenlandsk jurisdiksjon.

Medietilsynet viser til at slik jurisdiksjonskriteriene er utformet gir disse, til en viss grad, rom for kringkasterne til å innrette sin virksomhet etter ønsket jurisdiksjon. Kartleggingen Medietilsynet har gjennomført viser at fjernsynskanalerne som sender pengespillreklame rettet mot det norske markedet, i hovedsak er etablert i Storbritannia og Spania.

Etter AMT-direktivet⁷ skal en kringkaster følge reglene i det landet der han er etablert (senderlandsprinsippet). De nærmere jurisdiksjonskriteriene er implementert i kringkastingsforskriften § 1-1. Hovedregelen er at kringkasteren ansees etablert der han har sitt hovedkontor og der beslutninger om den redaksjonelle programsammensetningen blir tatt.

Det er Medietilsynets oppfatning at slik jurisdiksjonskriteriene er utformet, muliggjør dette at fjernsynskanaler kan etablere seg i et annet land selv om sendingene fullt og helt er rettet inn mot et norsk publikum, og kringkasteren har en reell og stabil økonomisk tilknytning til Norge.

Etter Medietilsynets erfaring er det for det første vanskelig å dokumentere hvor de redaksjonelle beslutninger om programsammensetningen blir tatt der kringkasteren har etablert sin virksomhet i flere land. Dette kompliseres ytterligere ved at ledelsen reiser mellom hovedkontor og/eller filialene i disse landene. For det andre medfører kriteriet at kringkasteren står fritt til å legge andre sentrale funksjoner til filialer i mottakerlandet, slik som personelhåndtering, salg og markedsføring, økonomi etc. Dette innebærer at kringkasteren i realiteten kan ha en sterk økonomisk og kulturell tilknytning til mottakerlandet.

⁵ <http://www.medietilsynet.no/om/aktuelt/massiv-okning-i-ulovlig-pengespillreklame-som-rettes-mot-norge--natar-medietilsynet-kontakt-med-mediemyndighetene-i-storbritannia-spania-og-nederland/>

⁶ 6 Undersøkelsen ble gjort tilbake i tid og for et år, i perioden 1. august 2014 til 31. juli 2015. Det omfattet både reklameinnslag og sponsorplakater. Undersøkelsen er basert på en såkalt «as-run» logg, som innebærer at kringkasterne daglig leverer en sendelogg til Nielsen som så kvalitetssikrer dataene og setter det inn i en database. Alle sendte reklameinnslag og sponsorplakater er med i denne loggen. Annonseringen prises etter den til enhver tid gjeldende brutto prislister basert på GRP (Gross Rating Point) fra de enkelte kanalene.

⁷ AMT-direktivet artikkel 2

Vurderingen av jurisdiksjonsspørsmålet kompliseres ved at Medietilsynet ikke har hjemmel til å innhente nødvendige opplysninger og dokumentasjon for å vurdere hvor den reelle redaksjonelle beslutningen blir tatt overfor en kringkaster som hevder jurisdiksjon i et annet land (og der senderlandet har akseptert jurisdiksjon gjennom å registrere kringkasteren).

Oppsummering

Medietilsynet har ikke tilstrekkelig mulighet innenfor eksisterende regelverk til å stanse reklame på fjernsyn eller i audiovisuelle bestillingstjenester for lotterier og pengespill som er i strid med det norske markedsføringsforbudet og som sendes fra fjernsynskanaler etablert i andre land.

Medietilsynet ønsker ikke å kommentere de øvrige tiltakene som er foreslått for å stenge uregulerte aktører ute fra det norske pengespillmarkedet (blokkering av IP-adresser, blokkering av DNS, DPI-basert blokkering).

Med hilsen

Gudbrand Guthus
direktør for konsesjon og tilsyn

Linda Andersen
seniorrådgiver

[Dette dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift](#)