

Høringsnotat

Forslag til endringer i Prop 220 L (2020-2021) om ny lov om pengespill. DNS-blokkering av nettsider som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge.

Høringsfrist: 2. november 2021

1. Innledning

Kulturdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i ny lov om pengespill (pengespilloven), jf. Prop. 220 L (2020 – 2021). Departementet foreslår at det lovfestes en bestemmelse som gir Lotteritilsynet hjemmel til å pålegge internetttilbydere å gjennomføre DNS-blokkering av nettsider som uten tillatelse tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet. Forslaget må ses i forlengelse av de vurderinger som ble gjort i Prop. 220 L (2020-2021), hvor det ble konkludert med at man i stedet for å fremme et forslag om DNS-varsling, skulle sende på ny høring et forslag om DNS-blokkering. Formålet med forslaget er å begrense tilbudet av pengespill uten norsk tillatelse av hensyn til sårbare spillere og et ønske om å styrke enerettsmodellen som statens sosialpolitiske og kriminalpolitiske virkemiddel på pengespillområdet.

2. Nærmere om bakgrunnen for forslaget

2.1 Politiske føringer

I Meld. St. 12 (2016–2017) redegjorde departementet for ulike tekniske løsninger som kan benyttes for å begrense tilgangen til ulovlig innhold på internett. Departementet konkluderte i meldingen med å skulle utrede DNS-varsling for å begrense nordmenns spill hos uregulerte pengespillselskaper på internett. DNS-varsling innebærer at en nettbruker som forsøker å kontakte en nettside som inneholder tilbud om uregulerte pengespill, får opp en varslingside med informasjon om at spilltilbudet ikke har norsk tillatelse. Det vil likevel være mulig for brukeren å velge å gå videre til den aktuelle nettsiden etterpå.

I mai 2018 fattet Stortinget et anmodningsvedtak og ba regjeringen om å «stanse pengespill hos uregulerte pengespillselskaper ved å innføre DNS-blokkering av nettsidene deres».¹ DNS-blokkering innebærer å pålegge internetttilbydere å innføre tekniske tiltak for å hindre internettbrukeres tilgang til utvalgte nettsider ved bruk av domenenavnsystemet (DNS). I praksis skjer dette på samme måte som ved DNS-varsling, men uten at brukeren gis samme enkle mulighet til å gå videre til den aktuelle pengespillnettsiden.

2.2 Forslag til ny lov om pengespill

Forslag til ny lov om pengespill ble sendt på høring i juni 2020. I høringsnotatet reiste departementet spørsmålet om hvorvidt DNS-varsling eller DNS-blokkering ville være best egnet for å stanse pengespill hos uregulerte pengespillselskaper i tråd med Stortingets anmodningsvedtak. Departementet vurderte i høringsnotatet at det var lite sannsynlig at DNS-blokkering effektivt ville kunne hindre at de som ønsker det benytter seg av uregulerte spilltilbud, fordi det finnes relativt ukompliserte metoder for å omgå denne formen for blokkering. Departementet vurderte derfor at DNS-blokkering først og fremst ville fungere som et informasjonstiltak som opplyser om at nettsiden ikke har norsk tillatelse, på lik linje med DNS-varsling. Fordi både blokkering og varsling er egnet til å oppnå denne effekten, konkluderte departementet med at det var mest naturlig å anvende det minst inngripende tiltaket, nemlig DNS-varsling.

¹ Stortingets vedtak nr. 695, 7. mai 2018

Høringen viste imidlertid at kun et mindretall delte departementets syn. Flere høringsinstanser vurderte at selv om det fins metoder for å omgå DNS-blokkering, vil blokkering likevel være et mer effektivt tiltak enn DNS-varsling. Videre viste innspill fra Telenor Norge og erfaringer fra Sverige at innføring av DNS-varsling vil være mer teknisk utfordrende enn tidligere antatt.

I lys av høringsinnspillene foretok departementet i [Prop. 220 L \(2020-2021\) Lov om pengespill \(pengespilloven\)](#) en ny vurdering av DNS-blokkering som metode for å begrense tilgangen til nettsider som tilbyr pengespill uten norsk tillatelse. Departementet kom til at DNS-blokkering, til tross for at det kan omgås ved hjelp av for eksempel VPN-tjenester, vil skape en høyere terskel for å besøke den aktuelle nettsiden fordi brukeren vil måtte foreta seg noe aktivt for å omgå blokkeringen. En innføring av DNS-blokkering ble også vurdert som mindre komplisert og mindre kostnadskrevenne enn DNS-varsling, fordi det allerede eksisterer en ferdig utviklet teknologi for denne typen blokkering. Dette skiller seg fra DNS-varsling, som ennå ikke er tatt i bruk som tiltak på pengespillfeltet i noen andre EØS-land.

På denne bakgrunn besluttet departementet å utrede nærmere hvordan et system med DNS-blokkering kan utformes, i tråd med Stortingets anmodningsvedtak. Departementet fant imidlertid at en mulig løsning med DNS-blokkering måtte sendes på ny høring, da man så behov for å drøfte særskilte forhold som gjør seg spesielt gjeldende for DNS-blokkering, og som ikke ble tilstrekkelig drøftet i høringsnotatet som foreslo innføring av DNS-varsling. Prop 220 L (2020-2021) konkluderte derfor med at et forslag om å innføre DNS-blokkering av nettsider som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge skulle sendes på ny høring.

3. Gjeldende rett

3.1 Grunnloven og EMK

Grunnloven § 100

De grunnleggende rammene for ytringsfriheten i norsk rett er nedfelt i Grunnloven § 100. Grunnloven § 100 tar som utgangspunkt at ytringsfriheten skal verne tre grunnleggende prosesser: Sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse.

I bestemmelsens første ledd fastslås prinsippet om at «[y]tringsfrihet bør finne sted». Bestemmelsen er en prinsipperklæring som understreker ytringsfriheten som hovedregel og utgangspunkt. Bestemmelsen dekker samtlige aspekter som er mer detaljert regulert i de følgende leddene i bestemmelsen, nemlig den klassiske ytringsfriheten, informasjonsfriheten, retten til taushet, informasjonskravet og infrastrukturkravet.

Andre ledd regulerer konkret muligheten til å holde noen «rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap». I henhold til andre ledd kan man bare holdes rettslig ansvarlig for ytringer dersom dette «lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse». Dermed er det nødvendig å vurdere hvordan en begrensning i ytringsfriheten konkret vil påvirke de

prosessene som ytringsfriheten skal verne om. Hvorvidt ytringsfriheten kan begrenses, beror på en avveining mot andre beskyttede interesser, for eksempel personvernet.

Kommersielle ytringer vil normalt ha liten påvirkning på disse prosessene, og derfor ha et svakere vern. I St.meld. nr. 26 (2003–2004) Om endring av Grunnloven § 100, uttales det:

«Kommersielle ytringer vil i utgangspunktet befinne seg utenfor ytringsfrihetens kjerneområde. Institusjonelle og reguleringsmessige inngrep fra myndighetene kan derfor lettere forsvares overfor denne typen ytringer. I visse tilfeller vil det dessuten være nødvendig at det offentlige regulerer slike ytringer, for eksempel for å motvirke eventuelle skadevirkninger. Den eksisterende lovgivning inneholder forbud mot kommersiell reklame for tobakk og alkohol og mot kjønnsdiskriminerende reklame. Dette har ikke vært ansett for å komme i strid med Grunnloven.»

Grunnloven § 100 tredje ledd gir et særlig sterkt vern av politiske ytringer, som er i kjernen av ytringsfriheten. Etter tredje ledd må begrensninger av retten til «[f]rimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand» være klart definert og forankret i særlig tungtveiende hensyn som også må la seg forsvare holdt opp mot ytringsfrihetens begrunnelser.

Det fremgår av fjerde ledd at «[f]orhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler» som den klare hovedregel er forbudt.

Femte ledd gjelder allmennhetens rett til innsyn. Sjette ledd gjelder statens ansvar for å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, det såkalte «infrastrukturkravet».

EMK artikkel 10

EMK artikkel 10 nr. 1 slår fast at enhver har rett til ytringsfrihet. Retten omfatter frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. I bestemmelsen ligger det både en negativ forpliktelse til ikke å gripe inn i ytringsfriheten, og en positiv forpliktelse til å tilrettelegge og sikre borgernes ytringsfrihet, jf. også infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 som er nevnt ovenfor.

Ytringsfriheten er ikke absolutt. Det følger av artikkel 10 nr. 2 at staten kan begrense ytringsfriheten dersom det skjer for å oppfylle et bestemt formål, inngrepet har hjemmel i «lov» og er nødvendig i et demokratisk samfunn. De hensyn som kan begrunne inngrep er knyttet til «den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet».

Begrepet «lov» dekker både skrevne og uskrevne rettsregler. I kravet om at inngrepet må ha hjemmel i lov ligger to ulike aspekter; for det første stilles det krav til rettsreglenes tilgjengelighet, for det andre stilles det krav til forutsigbarhet og presisjon. Tilgjengelighet innebærer at borgeren kan finne ut om han er i en posisjon som kan gi grunnlag for inngrep i

hans ytringsfrihet. Forutsigbarhet innebærer at regelen må være noenlunde presist formulert for å sikre mot misbruk.

I nødvendighetskriteriet ligger at inngrepet i ytringsfriheten må svare til et tvingende samfunnsmessig behov, og det må stå i forhold til det målet man søker å oppnå veid opp imot inngrepets konsekvenser for ytringsfriheten. Det må dessuten kunne gis en relevant og tilstrekkelig begrunnelse for inngrepet. Statene er her innrømmet en viss skjønnsmargin, avhengig av hvilken type ytringer det er snakk om. Ytringer som gjelder spørsmål av offentlig interesse eller politiske spørsmål nyter generelt en høy grad av beskyttelse under artikkel 10, og skjønnsmarginen for statene er derfor liten. Når det gjelder ytringer som omhandler moral eller kommersielle ytringer, er beskyttelsesnivået derimot lavere, og statenes skjønnsmargin større.

3.2 Ehandelsdirektivet og ehandelsloven

Ehandelsloven er en gjennomføring av direktivet om elektronisk handel. Formålet med direktivet er å sikre fri bevegelse av informasjonssamfunnstjenester mellom medlemsstatene.

Ehandelsloven §§ 16-18 inneholder ansvarsfrihetsregler som på nærmere vilkår beskytter internettilbydere fra å bli gjort straffe- eller erstatningsrettslig ansvarlig for sin befatning med ulovlig informasjon. Ansvarsfrihetsreglene er bl.a. begrunnet i hensynet til informasjons- og ytringsfriheten, og at det ikke er ønskelig at mellomleddene selv skal foreta de til dels vanskelige vurderingene av om innhold er lovlig eller ikke. Ansvarsfrihetsreglene er imidlertid ikke til hinder for at en domstol eller forvaltningsmyndighet på annet rettsgrunnlag enn e-handelsloven krever at tjenesteyteren bringer en overtredelse til opphør eller hindrer den.

Ehandelsdirektivet unntar pengespill fra dets saklige virkeområde, jf artikkel 1 (5) (d). Bestemmelsen er gjennomført i ehandlesloven § 2 (f), slik at pengespill er helt unntatt fra lovens virkeområde.

3.3 Pengespillreguleringen

Dagens lovverk på pengespillfeltet inneholder ingen hjemmel til å pålegge internettilbydere å opprette et varsel om at en spesifisert nettside tilbyr pengespill uten tillatelse etter det norske pengespillregelverket, eller til å blokkere slike sider.

4. Erfaringer fra andre land

Ifølge EU-kommisjonens rapport «Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers» hadde 12 EØS-land innført DNS-blokkering per januar 2019, herunder Belgia, Frankrike, Polen, Portugal og Spania. Ytterligere seks land benytter andre former for blokkering, og lignende tiltak vurderes innført i Finland og Østerrike. I to av tre land som har blokkering av nettsider, er det pengespillmyndighetene som fatter vedtak om blokkering. I øvrige land kreves beslutning fra en domstol. Blokkering oppgis å være et effektivt informasjonstiltak, som også gir innsikt om forbrukeratferd på nett og medvirker til at en del spillere avskrekkes fra å prøve uregulerte pengespill.

Spillemyndigheden i Danmark har siden 2012 hatt anledning til å gå til retten og begjære at en internettilbyder skal innføre DNS-blokkering av konkrete nettsider med pengespill som ikke har dansk lisens. Spillemyndigheden har fått rettens tilslutning til å blokkere til sammen 145 nettsider som tilbød pengespill til dansker uten tillatelse. Praksis er at rettens beslutninger i enkeltsaker følges opp av andre internettilbydere.

Spelinspektionen, Sveriges pengespillmyndighet, fikk i forbindelse med innføring av ny pengespillov i 2019 hjemmel til å pålegge internettilbydere å opprette advarsler på nettsider. Varselet skal opplyse forbrukerne om at de er i ferd med å besøke en nettside som ikke har svensk tillatelse og ikke er under svensk tilsyn, samt at eventuelle gevinster er skattepliktige. Spelinspektionen har foreløpig ikke tatt i bruk denne hjemmelen, men arbeider med å frembringe underlag for å kunne gi pålegg til internettleverandører om varslingsmeldinger i konkrete saker. Så vidt departementet er kjent med er det fortsatt ikke fattet vedtak om pålegg.

5. Departementets forslag

5.1 Bakgrunnen for valget av DNS-blokkering fremfor DNS-varsling

I høringsnotatet av 29. juni 2020 vurderte departementet det som lite sannsynlig at DNS-blokkering effektivt vil kunne hindre at de som ønsker det benytter seg av uregulerte spilltilbud, fordi det finnes relativt ukompliserte metoder for å omgå denne formen for blokkering. Man vurderte derfor at DNS-blokkering først og fremst ville fungere som et informasjonstiltak som opplyser om at nettsiden ikke har norsk tillatelse, på lik linje med DNS-varsling. Fordi både blokkering og varsling er egnet til å oppnå denne effekten, konkluderte departementet med at det var mest naturlig å anvende det minst inngripende tiltaket, nemlig DNS-varsling.

Høringen viste imidlertid at kun et mindretall av høringsinstansene delte dette synet. Flere høringsinstanser viste til at selv om det fins metoder for å omgå DNS-blokkering, vil blokkering likevel være et mer effektivt tiltak enn DNS-varsling. Disse så ingen grunn til at ikke barrieren bør settes høyest mulig, dersom man ønsker å hindre rekruttering til utenlandske pengespilltilbud.

Videre viste innspill fra Telenor Norge AS at innføring av DNS-varsling vil være mer teknisk komplisert enn tidligere antatt. Erfaringer fra Sverige, som hittil er det eneste landet som har innført hjemmel til å pålegge DNS-varsling, viste også at det er betydelige tekniske utfordringer med denne løsningen.

DNS-varsling innebærer at internettleverandørenes systemer må settes i stand til å gi to ulike svar når en bruker forsøker å kontakte en uregulert pengespillnettside: Først et «falskt svar» som leder til varslingssiden, og deretter et «korrekt svar» som fører til det uregulerte pengespilltilbudet. Dette er krevende fordi stadig mer av kommunikasjonen på internett sikres ved hjelp av kryptering og signaturer, og det eksisterer ingen ferdig teknologisk løsning for DNS-varsling som kan omdirigere brukeren til den ulovlige nettsiden etter at man

har fått opp varslingen. Internettleverandørene vil derfor måtte utvikle et nytt system for dette. Flere høringsinstanser viste til at dette vil være svært kostnadskrevenne, forringe brukeropplevelsen og introdusere en rekke sårbarheter som kan utnyttes av aktører med dårlige hensikter.

I lys av høringsinnspillene vurderte departementet spørsmålet på nytt. Departementet kom til at DNS-blokkering, til tross for at det kan omgås ved hjelp av for eksempel VPN-tjenester, vil skape en høyere terskel for å besøke den aktuelle nettsiden fordi brukeren vil måtte foreta seg noe aktivt for å omgå blokkeringen. Dette skiller seg fra DNS-varsling, hvor brukeren simpelthen kan klikke seg videre til det uregulerte pengespilltilbudet. Det at prosessen for å besøke den uregulerte pengespillnettsiden blir mer tungvint gjør at man også mer effektivt kan hindre nyrekruttering til slike spilltilbud. Dette vil kunne styrke Norsk Tippings og Norsk Rikstotos kanaliseringsevne i konkurransen med uregulerte pengespill.

Departementet fant videre at en innføring av DNS-blokkering vil være mindre komplisert og mindre kostnadskrevenne enn DNS-varsling, fordi det allerede eksisterer en ferdig utviklet teknologi for denne typen blokkering. DNS-blokkering benyttes også allerede som tiltak mot ulovlige pengespill i tolv andre EØS-land, og ytterligere seks EØS-land anvender lignende blokkeringsmetoder. DNS-varsling, derimot, er ennå ikke tatt i bruk som tiltak på pengespillfeltet i noen andre EØS-land. Dette inkluderer også Sverige, som har innført en hjemmel til å pålegge DNS-varsling, men som foreløpig ikke har tatt denne hjemmelen i bruk. DNS-blokkering, derimot, vil kunne tas i bruk mer eller mindre umiddelbart.

Departementet fant på denne bakgrunn at DNS-blokkering vil være et mer effektivt tiltak enn DNS-varsling, og besluttet derfor å sende på høring et forslag om DNS-blokkering, i tråd med Stortingets tidligere anmodningsvedtak. Før det konkluderes vil departementet vurdere alle innspill som har kommet inn, både vedrørende forslaget om DNS-blokkering og vedrørende det tidligere forslaget om DNS-varsling.

5.2 Forholdet til EØS-retten

Innledning

EØS-avtalen forbyr i utgangspunktet restriksjoner på de fire frihetene. EU- og EFTA-domstolen har fastslått at tjenester som tilbyr pengespill utgjør en økonomisk aktivitet som nyter beskyttelse av artikkel 36 i EØS-avtalen. Restriksjoner på pengespilltjenester er derfor i strid med EØS-avtalen, med mindre de er begrunnet i legitime formål og i tillegg er i overenstemmelse med et proporsjonalitetsprinsipp utviklet av EU-domstolen.

Departementet vurderer at tiltak for å stanse tilbud av pengespill som ikke har tillatelse i Norge er en aksessorisk restriksjon, dvs. en restriksjon som logisk henger sammen med og som er betinget av det norske forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse. Det vil derfor ikke være nødvendig å rettferdiggjøre disse tiltakene i henhold til reglene i EØS-avtalen når enerettsmodellen allerede er anerkjent som en lovlig restriksjon, jf. bl.a. EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i sak E-03/06 (Ladbrokes), avsnitt 87.

Departementet vil i det følgende likevel vurdere lovforslagets forenlighet med EØS-retten, for det tilfellet at de foreslåtte restriksjonene likevel skulle vurderes som selvstendige restriksjoner som må begrunnes i allmenne hensyn og oppfylle kravene til proporsjonalitet, herunder kravene om egnethet og nødvendighet.

Allmenne hensyn

For at et tiltak som innebærer en restriksjon på etableringsfriheten og tjenestefriheten ikke skal være i strid med EØS-retten, må restriksjonen kunne begrunnes i såkalte tvingende, allmenne hensyn. EFTA-domstolen har i sak E-3/06 Ladbrokes anerkjent at hensynene som ligger til grunn for den norske pengespillpolitikken er allmenne hensyn som kan tjene til å rettferdiggjøre restriksjoner på etableringsretten og adgangen til å yte tjenester. Dette er blant annet hensynet til å forebygge spilleproblemer og kriminalitet ved å kanalisere spillelysten inn i ansvarlige former.

Tilbudet av uregulerte pengespill fører til en uønsket konkurransesituasjon mellom de norske pengespillaktørene og uregulerte aktører. Denne konkurransesituasjonen er i seg selv negativ med tanke på oppnåelsen av de underliggende hensynene bak enerettsmodellen, noe også EU-domstolen har lagt til grunn i bl.a. sak C-375/17 (Stanley International Betting), jf. avsnitt 47–48. Det store volumet av nettspill som mange oppfatter som norske, fører til at mange nordmenn er usikre på, eller ikke vet, at disse aktørene tilbyr sine tjenester i strid med norsk lov. I tillegg medfører de spilltypene som tilbys ofte en høy risiko for spilleavhengighet. Uregulerte pengespill som tilbys ulovlig på det norske markedet via internett utfordrer enerettsmodellens gjennomslagskraft som et sosialpolitisk og kriminalpolitisk virkemiddel, og utgjør i dag derfor en av de største utfordringene for norsk pengespillregulering. Departementet anser på denne bakgrunn at tiltak for å stanse slike tilbud, og dermed styrke den norske enerettsmodellen, bygger på og faktisk forfølger tvingende, allmenne hensyn.

Egnethet og konsistens

Egnethetskravet innebærer i alminnelighet at det aktuelle tiltaket må være et tjenelig middel for å kunne nå målene. Konsistenskravet vurderes ofte sammen med egnethetskravet, og innebærer at tiltaket må oppfylles på en sammenhengende og systematisk måte, og at staten ikke må treffe, fremme eller tolerere andre tiltak som går på tvers av de mål tiltaket har som hensikt å oppnå.

Det er flere forhold som etter departementets syn viser at den foreslåtte bestemmelsen vil være egnet. Innføringen av en hjemmel til å kunne pålegge internettleverandørere å innføre DNS-blokkering av nettsider som tilbyr pengespill uten norsk tillatelse vil kunne begrense uregulerte aktørers spilltilbud i det norske markedet. Dette vil for det første kunne svekke de uregulerte spillskapenes markedsposisjon og dermed styrke enerettsmodellen. Det er viktig fordi enerettsmodellen er statens sosialpolitiske og kriminalpolitiske virkemiddel på pengespillområdet, og fordi enerettsmodellen som reguleringsmodell nettopp tar sikte på å forhindre en uønsket og negativ konkurranse på pengespillområdet, jf. for eksempel C-375/17 (Stanley International Betting), avsnitt 47–48. For det andre vil den foreslåtte bestemmelsen kunne medføre mindre eksponering av pengespilltjenester overfor sårbare spillere, noe som kan motvirke spilleproblemer.

Videre er det av betydning at erfaringer fra andre land viser at DNS-blokkering er et effektivt verktøy for å redusere bruken av pengespill som ikke har tillatelse i det landet som har innført blokkeringen. Som nevnt over har 12 andre EØS-land innført DNS-blokkering på pengespillområdet. Lotteritilsynet har bl.a. vært i dialog med danske pengespillmyndigheter, som har gitt uttrykk for at DNS-blokkering er et effektivt grep for å begrense tilbudet av uregulerte spill selskap og fungerer som et insentiv for at spillere skal bruke det lovlige tilbudet.

Departementet vil også fremheve at selv om det fins muligheter til å omgå en DNS-blokkering, vil blokkeringen uansett bidra til å gi spillerne informasjon om at det aktuelle spill selskapet mangler tillatelse til å tilby spill til norske spillere. Dette er det behov for, da Lotteritilsynets undersøkelser viser at seks av ti nordmenn ikke vet eller er usikre på hvem som har lov til å tilby pengespill i Norge.

I tillegg kommer at DNS-blokkering bare er ett av flere tiltak som allerede er innført for å hindre at uregulerte spill selskaper tilbyr spill til nordmenn uten tillatelse. Blant disse tiltakene kan nevnes betalingsformidlingsforbudet og tiltak mot markedsføring for ulovlige pengespill. DNS-blokkering vil derfor i kombinasjon med disse tiltakene bidra til en samlet større effekt i form av økt kanaliseringsevne og reduksjon i antall spillerne hos utenlandske aktører.

Etter departementets vurdering vil innføring av DNS-blokkering i Norge være et egnet middel og bidra til å beskytte den norske enerettsmodellen og begrense ulovlig tilbud av pengespill.

Nødvendighet

I nødvendighetskravet ligger det i alminnelighet et krav om at det tilsiktede beskyttelsesnivået ikke kan oppnås med mindre inngripende midler. Dersom det fins andre, mindre inngripende virkemidler som minst like effektivt når det tilsiktede beskyttelsesnivået, vil det valgte tiltaket altså ikke være nødvendig.

På pengespillområdet tilsikter norske myndigheter et særlig høyt beskyttelsesnivå. Dette ligger til grunn for EFTA-domstolens avgjørelse i E-01/06 (Spillautomat), Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2007 s. 1003 og Oslo tingretts avgjørelse i sak TOSLO2004-91873 (Ladbrokes). Det har videre blitt bekreftet av et bredt flertall på Stortinget i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 12 (2016–2017), samt av Borgarting lagmannsrett i sak 19-190207ASD-BORG/03 (ikke rettskraftig). Eventuelle alternative reguleringer må være minst like effektive for å nå det tilsiktede nivået som de foreslåtte reglene.

DNS-blokkering kan omgås ved hjelp av tekniske tiltak, for eksempel VPN-tjenester. DNS-blokkering vil derfor ikke kunne hindre alle som ønsker det å benytte seg av uregulerte pengespill. Likevel vil terskelen for å besøke en nettside som tilbyr pengespill uten norsk tillatelse bli høyere dersom det er innført en DNS-blokkering av siden, fordi det krever at brukeren har eller tilegner seg kunnskap om hvordan blokkeringen kan omgås, og at brukeren faktisk anvender denne. Brukeren må da enten laste ned og anvende en egen programvare for å omgå blokkeringen, eller manuelt overstyre hvilken DNS-server som skal brukes. Dette gjør at prosessen for å besøke den uregulerte pengespillnettsiden blir mer

tungvint, noe som gjør at man også mer effektivt kan hindre nyrekruttering til slike spilltilbud. Dette vil kunne styrke Norsk Tippings og Norsk Rikstotos kanaliseringsevne i konkurransen med uregulerte pengespill.

Videre vurderer departementet at en fullstendig blokkering av nettsiden, som fordrer at brukeren aktivt må foreta seg noe for å omgå denne, vil gi en større signaleffekt om at man ikke bør benytte seg av pengespill uten norsk tillatelse. DNS-blokkering vil dermed fungere som et større insentiv for at spillere i stedet skal bruke det norske, regulerte tilbudet. Dette skiller seg fra DNS-varsling, hvor brukeren etter å ha blitt omdirigert til en varslingside med informasjon om at spillnettsiden ikke har norsk tillatelse, simpelthen kan klikke seg videre til den uregulerte spillnettsiden. Dette kan oppfattes som en tvetydig kommunikasjon fra myndighetenes side.

I tillegg kommer som tidligere nevnt at DNS-varsling har vist seg å være en betydelig mer komplisert metode enn DNS-blokkering, fordi det ikke eksisterer en ferdig teknologisk løsning for DNS-varsling som kan omdirigere brukeren til den aktuelle nettsiden etter at man har fått opp varslingen. Dette gjør at man vil måtte avvente utviklingen av en effektiv teknisk løsning, noe erfaringer fra Sverige indikerer at det kan være både tid- og ressurskrevende. DNS-blokkering, derimot, vil kunne tas i bruk mer eller mindre umiddelbart, og vil derfor også av den grunn fungere mer effektivt.

På bakgrunn av det ovennevnte vurderer departementet at DNS-blokkering er det tiltaket som mest effektivt vil kunne oppnå det ønskede beskyttelsesnivået. Departementet vurderer derfor at en innføring av DNS-blokkering som beskrevet i den foreslåtte bestemmelsen vil bestå den EØS-rettslige nødvendighetstesten.

Oppsummering

Departementet vurderer på bakgrunn av det ovennevnte at forslaget er i tråd med kravene som er oppstilt i EFTA-domstolens og EU-domstolens praksis, i den forstand at det er begrunnet i allmenne hensyn, at det er et egnet og konsistent tiltak, og at det heller ikke går lenger enn nødvendig for å nå det tilsiktede beskyttelsesnivået.

5.3 Forholdet til ytringsfriheten

Innledning

DNS-blokkering av nettsider begrenser en næringsdrivendes mulighet til å ytre seg på internett, og utgjør dermed et inngrep i den næringsdrivendes ytringsfrihet. Samtidig innebærer blokkeringen en begrensning av informasjonsfriheten til publikum, fordi tilgangen til innholdet blir vanskeliggjort.

Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 er ulikt formulert, men inneholder de samme tre grunnvilkårene for at inngrep i ytringsfriheten skal være lovlig. De kan oppsummeres slik:

1. Inngrepet må ha lovhjemmel,
2. det må forfølge et legitimt formål og

3. det må være nødvendig og proporsjonalt, vurdert opp mot ytringsfrihetens funksjon i et demokratisk samfunn.

Kravet til legitimt formål

Formålet med den norske reguleringen av pengespill er å sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av spill. Hensynet til folkehelsen, nærmere bestemt å motvirke spilleavhengighet og forebygge økonomiske problemer hos spillere, er altså et sentralt hensyn bak reguleringen. Dette er i seg selv et legitimt formål, og tiltak som søker å effektivisere reguleringen, forfølger samme formål.

Kravet til lovhjemmel

Lovkravet i både Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 innebærer at det kreves en uttrykkelig lovhjemmel dersom pålegg om blokkering av nettsted skal være i samsvar med ytringsfriheten. Etter EMDs praksis vil dette innebære at det i det minste må finnes lovbestemmelser som tydelig hjemler i hvilke tilfeller det er adgang til å pålegge internettleverandøren å gjennomføre blokkering, og som tydelig regulerer prosessen for at et slikt pålegg kan gis. I lovkravet ligger ikke bare et snevert krav til lovhjemmel, men også krav til prosessuelle og materielle rettssikkerhetsgarantier.

Departementet foreslår at det av bestemmelsen fremgår at Lotteritilsynet kan pålegge en internettilbyder å gjennomføre DNS-blokkering av en nettside dersom nettsiden tilbyr pengespill uten tillatelse etter pengespillloven. Videre foreslås det at det inntas et uttrykkelig krav om at Lotteritilsynet skal foreta en vurdering av forholdet til ytringsfriheten i hvert enkelt tilfelle, slik det kreves etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Dette vil etter departementets vurdering sikre at de materielle vilkårene fremgår tilstrekkelig klart i loven.

Når det gjelder kravene til rettssikkerhetsgarantier vises det til punkt 5.4, hvor det blant annet framgår at partenes rettssikkerhet ivaretas gjennom forvaltningslovens saksbehandlingsregler, at det vil være klageadgang til egen klagenemd (Lotterinemda) og at det vill være mulighet til å prøve saken for domstolene.

Nødvendighets- og proporsjonalitetskravet

Endelig er det et krav om at anvendelsen av den aktuelle lovgivningen til å gjøre et konkret inngrep i noens ytringsfrihet i den konkrete saken, er nødvendig og proporsjonal for å ivareta formålet som begrunner inngrepet, vurdert opp mot hvordan inngrepet forstyrrer ytringsfrihetens funksjon i et demokratisk samfunn – både overfor den det gjelder og mer generelt for ytringsfriheten som prosess. I praksis kommer dette kravet først inn når man skal vurdere et konkret inngrep i noens ytringsfrihet, og tilsvarende i prinsippet den testen som skal foretas etter Grunnloven § 100 annet ledd, og som er godt beskrevet både i NOU 1999:27 pkt 10.3.3 og i Rt-2007-404.

DNS-blokkering innebærer en blokkering av alt innhold på nettsiden som tilbyr pengespill. Dersom nettstedet kun inneholder pengespill som ikke er tillatt etter norsk rett, og blokkeringen derfor kun rammer dette, vil det i seg selv ikke forstyrre kjernen i ytringsfriheten; sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Pengespilltjenester er

kommersielle ytringer, som i sin alminnelighet er mindre beskyttelsesverdige enn ytringer innenfor ytringsfrihetens kjerneområde. Videre finnes det av hensyn til sårbare spillere tungtveiende grunner for å intensivere håndhevingen av det eksisterende forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse. Staten har dermed en vid skjønnsmargin når det kommer til å regulere denne typen kommersielle ytringer som pengespilltjenester utgjør.

Om det derimot er slik at et nettsted også inneholder mye lovlig innhold, kanskje til og med innhold som i seg selv utgjør viktige bidrag i samfunnsdebatten, vil et slikt inngrep bli mer tvilsomt. Dette følger av de generelle prinsippene i nødvendighets- og proporsjonalitetsvurderingen. Departementet vurderer imidlertid at risikoen for overblokkering, det vil si utilsiktet blokkering av annet innhold enn det ulovlige pengespilltilbudet, er relativt liten i dette tilfellet. Nettsider som i dag tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet er i all hovedsak rendyrkede pengespilltilbud, og risikoen for overblokkering er følgelig begrenset. Dette skiller seg for eksempel fra pålegg om å hindre eller begrense tilgangen til nettsted etter åndsverkloven, hvor hele fildelingstjenester som gir tilgang til svært store mengder innhold, herunder både lovlig og ulovlig innhold, kan blokkeres på nærmere strenge vilkår, jf. Prop 65 L (2012-2013) *Endringer i åndsverkloven (tiltak mot krenkelser av opphavsrett m.m. på Internett*. Dersom en nettside hovedsakelig inneholder pengespilltilbud uten tillatelse i Norge, vil pålegget ikke være uforholdsmessig av hensyn til informasjons- eller ytringsfriheten.

Samtidig kan det ikke utelukkes at aktører som opererer ulovlig på det norske markedet i dag vil forsøke å omgå regelverket ved å innta større mengder lovlig innhold på nettsidene som i dag inneholder mer eller mindre rendyrkede pengespilltilbud, med den hensikt at en blokkering av nettsiden skal framstå som uforholdsmessig. Det kan også tenkes at det etableres nye tilbud som er skreddersydd for å omgå regelverket, ved at man blander inn større mengder lovlig innhold blant det ulovlige pengespilltilbudet, der sistnevnte er den egentlige hensikten med nettsiden. Her må det etter departementets syn være rom for at Lotteritilsynet anvender et bredt skjønn i vurderingen av hvorvidt en slik nettside bevisst er utformet på en spesiell måte for å omgå regelverket. Samtidig vil dette åpne for vanskelige grensevurderinger. Det kan heller ikke ses bort ifra at det kan finnes tjenester som hovedsakelig inneholder lovlig innhold, uten at hensikten med det er å omgå regelverket. Departementet oppfordrer høringsinstansene til å komme med innspill til denne problematikken.

Om det skulle oppstå tilfeller der man risikerer å blokkere betydelige deler lovlig innhold, vurderer departementet at dette vil kunne avhjelpes av ulike rettssikkerhetsgarantier, herunder klagemuligheter for internettleverandører og selskaper som opplever å ha blitt urettmessig blokkert. Saken vil dessuten kunne bringes inn for domstolene, som vil kunne prøve den skjønsmessige forholdsmessighetsvurderingen i forslaget til § 32 annet ledd.

5.4 Praktisk gjennomføring

Administrativt vedtak eller domstolsbehandling

Flere EU-land har implementert DNS-blokkering gjennom at nasjonale pengespillmyndigheter (tilsvarende Lotteritilsynet) enten gis kompetanse til selv å pålegge blokkering av nettsider, eller til å gå til domstolene for å få avgjørelser om slik blokkering. I to av tre land som har innført DNS-blokkering av spillnettsider, er det pengespillmyndighetene som fatter vedtak om blokkering. I øvrige land kreves beslutning fra en domstol.

I Norge har man på flere områder lagt myndigheten til å pålegge tredjeparter å begrense tilgangen til digitalt nettinhold til domstolene. Dette er den valgte løsningen etter åndsverkloven og i gjennomføringen av CPC-forordningen, se Prop. 8 LS (2019-2020). Etter kringkastingsloven, derimot, er myndigheten til å pålegge tredjeparter å hindre tilgangen til markedsføring som er i strid med pengespillregelverket lagt til Medietilsynet.

Å blokkere tilgangen til et nettsted kan være et inngripende tiltak der hvor blokkeringen også vil ramme lovlig innhold. Dette gjelder både overfor den næringsdrivende som står bak nettsiden, og for internettleverandørene som pålegges en handleplikt. Det er derfor essensielt at prosessen fram mot et pålegg oppfattes som betryggende.

En fordel ved domstolsbehandling er at domstolenes uavhengige stilling gjør at allmennheten har en generelt høy tillit til denne behandlingsformen. Videre kan myndigheten til å blokkere nettinhold reise vanskelige og til dels prinsipielle spørsmål der hensynet til den næringsdrivendes ytringsfrihet og rettssikkerhet og publikums informasjonsfrihet må vurderes. Det er derfor viktig at sentrale rettssikkerhetsgarantier ivaretas. Hensynet til rettssikkerhet kan tilsi at domstolene vil være best egnet til å avgjøre slike saker. Et krav om at saken må fremmes av forvaltningen og behandles i domstolene vil dessuten sikre at det gjøres grundige vurderinger i to instanser.

På den andre siden framstår det som mest effektivt å gi Lotteritilsynet direkte kompetanse til å pålegge internettleverandører å DNS-blokkere angitte nettsider som tilbyr pengespill (såkalt «blacklisting»). Dette fordi domstolsbehandling både er tid- og ressurskrevende og fordi Lotteritilsynet allerede er etablert som et overvåkende tilsynsorgan med vedtakskompetanse på pengespillfeltet. Lotteritilsynet innehar således allerede den nødvendige kompetansen for å fatte vedtak i disse sakene. Forvaltningslovens regler er i tillegg mer fleksible enn tvistelovens. Plikten til å påse at en sak er så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17, vil gi Lotteritilsynet mulighet til å foreta egne undersøkelser og avhjelpe manglende kontradiksjon, i motsetning til hva som vil være mulig ved domstolsbehandling. Behandling i et forvaltningsorgan antas i tillegg å være mindre byrdefullt for sakens parter.

Departementet vurderer at det å gi Lotteritilsynet kompetanse til å pålegge DNS-blokkering også vil ivareta hensynet til rettssikkerhet. Det vises til at partenes rettssikkerhet ivaretas gjennom forvaltningslovens krav til utredning, kontradiksjon og øvrig saksbehandling. Lotteritilsynet er dessuten gitt vedtakskompetanse i en rekke andre saker på pengespillområdet og har lang erfaring med å gi pålegg om retting av ulovlige forhold i strid

med pengespillregelverket. Man befinner seg dermed i kjerneområdet av offentlig myndighetsutøvelse. Videre vil det etter at Lotteritilsynet har fattet vedtak være klageadgang til egen klagenemd (Lotterinemda) og mulighet til å prøve vedtaket for domstolene.

Endelig vil departementet påpeke at det er grunn til å skille mellom de tilfeller det er snakk om i vår sak, og de tilfeller som det er snakk om i saker på andre områder hvor påleggskompetansen har blitt lagt til domstolene. I motsetning til åndsverkloven og gjennomføringen av CPC-forordningen, er den foreslåtte bestemmelsen avgrenset til å gjelde nettsider som uten tillatelse tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet. Som nevnt over er slike nettsider i all hovedsak rendyrkede pengespilltilbud. Dette er kommersielt innhold som befinner seg utenfor yringsfrihetens kjerneområde og som derfor har et svakere vern etter yringsfriheten. Departementet vurderer derfor at risikoen for å blokkere annet lovlig innhold, er mindre i dette tilfellet. Dette taler etter departementets syn for at det i vår sak er et mindre behov for å legge påleggskompetansen til domstolene. Departementet foreslår på denne bakgrunn å legge påleggskompetansen til Lotteritilsynet.

Interesseavveining

Før et pålegg kan gis, må Lotteritilsynet vurdere om det konkrete pålegget er nødvendig og forholdsmessig for å ivareta formålet med inngrepet, vurdert opp mot hvordan inngrepet forstyrrer yringsfrihetens funksjon i et demokratisk samfunn – både overfor den det gjelder og mer generelt for yringsfriheten som prosess. Dette innebærer at Lotteritilsynet i hver konkrete sak må avveie interessene som tilsier at nettsiden blokkeres mot andre interesser som berøres av et slikt pålegg, herunder interessene til den pålegget retter seg mot og innehaveren av nettstedet, og hensynet til informasjons- og yringsfriheten generelt. Dette tilsvarende forholdsmessighetsvurderingen som kreves i forbindelse med yringsfrihetsreglene etter Grunnloven og EMK, jf. pkt. 5.3.

Selv om det følger av trinnhøydeprinsippet at denne forholdsmessighetsvurderingen uansett skal foretas før det kan fattes et pålegg om inngrep, finner departementet at dette vilkåret av klarhetshensyn bør fremgå direkte av lovbestemmelsen. Dette vil også bidra til at bestemmelsen er i tråd med kravet om en uttrykkelig lov hjemmel etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, se pkt. 5.3. Det foreslås derfor at det av lovbestemmelsen uttrykkelig framgår at et vilkår for å kunne pålegge DNS-blokkering er at hensynene som taler for at pålegg gis, veie tyngre enn ulempene pålegget vil medføre. Ved vurderingen skal Lotteritilsynet avveie interessene som tilsier at nettsiden blokkeres mot andre interesser som berøres av et slikt pålegg, herunder interessene til den pålegget retter seg mot og innehaveren av nettstedet, og hensynet til informasjons- og yringsfriheten.

Som nevnt over i pkt. 5.3 er departementet av den oppfatning at staten har en vid skjønnsmargin når det kommer til å regulere kommersielle ytringer som pengespilltjenester. Det skal derfor etter departementets syn mye til før et pålegg om å blokkere en nettside som tilbyr pengespill uten tillatelse i Norge vil måtte anses som et uforholdsmessig inngrep i yringsfriheten. Det vises til at det av hensyn til sårbare spillere finnes tungtveiende grunner for å intensivere håndhevingen av det eksisterende forbudet mot å tilby pengespill uten tillatelse. Det antas derfor at de tilfellene hvor spørsmålet om forholdsmessighet vil bli satt på spissen i hovedsak vil dreie seg om tilfeller hvor et nettsted som uten tillatelse tilbyr

pengespill rettet mot det norske markedet også inneholder mye lovlig innhold, og der selve pengespilltilbudet ikke utgjør det vesentligste av dette innholdet.

I tilfelle Lotteritilsynets vedtak påklages til Lotterinemnda eller bringes videre inn for domstolene, vil klageinstansen eller domstolen ha kompetanse til å prøve den skjønsmessige forholdsmessighetsvurderingen i forslaget til § 32 annet ledd.

Nærmere framgangsmåte for ileggelse av pålegg

Før et pålegg kan gis, må Lotteritilsynet etablere at lov om pengespill er overtrådt ved å påvise at nettsiden det gjelder tilbyr pengespill fra en aktør som ikke har tillatelse i Norge og at spilltilbudet retter seg mot det norske markedet, jf. forslag til ny lov om pengespill § 4. For nærmere om vurderingen av hvorvidt et pengespilltilbud retter seg mot det norske markedet, vises til punkt 7.1.4.2 i Prop 220 L (2020-2021) om ny lov om pengespill. Videre bør Lotteritilsynet, før det fattes et vedtak om DNS-blokkering, ha forsøkt å henvende seg direkte til pengespilltilbyderen som står bak nettsiden uten tillatelse. Her vil pålegg om retting eller stenging være aktuelt. Dersom aktøren som står bak den ulovlige pengespillnettsiden holder til i utlandet, som er tilfelle i de fleste saker, befinner tilbyderen seg utenfor norsk jurisdiksjon. Lotteritilsynet vil da ikke ha tvangsmyndighet til å håndheve et vedtak direkte overfor den ansvarlige aktøren. Dette gjør at et pålegg om retting eller stenging ikke nødvendigvis vil føre fram. I tilfeller hvor tilsynets forsøk på å innlede dialog med tilbyderen ikke blir besvart, kan et pålegg om retting eller stenging anses som uhensiktsmessig, og derfor ikke bli gitt.

Dersom pengespilltilbyderen ikke etterkommer påleggene, eller dersom henvendelsene fra Lotteritilsynet ikke blir besvart, vil et naturlig neste steg være å fatte vedtak overfor internetttilbydere om at det skal opprettes en DNS-blokkering for den aktuelle nettsiden. Det vises til at internetttilbydere er tredjeparter som i utgangspunktet ikke er ansvarlige for at andre aktører har valgt å tilby tjenester via internett i strid med norsk lov. Lotteritilsynet bør derfor som et minimum ha forsøkt å komme i kontakt med den aktøren som er ansvarlig, før det vurderes å fatte vedtak om pålegg overfor en internetttilbyder. Dette vil sikre at tilfeller som for eksempel dreier seg om rettsvillfarelse eller misforståelser rundt det norske regelverket kan oppklares og løses før det blir fattet et pålegg overfor internettleverandørene.

Den enkelte internettleverandør som et slikt pålegg skal gjelde for må gis partsrettigheter i prosessen knyttet til et vedtak med pålegg om å blokkere en pengespillnettside. Departementet vurderer at også den som står bak det aktuelle nettstedet må varsles og gis partsrettigheter, så langt det er praktisk umulig å finne eller komme i kontakt med vedkommende.

Internetttilbyderne skal ikke selv måtte ta stilling til innholdets lovlighet. Pålegg om DNS-blokkering skal bare kunne besluttes av Lotteritilsynet som kompetent myndighet, og tilbyderne skal i minst mulig grad involveres i prosessen frem mot at pålegg eventuelt gis. Dette er i tråd med prinsippene som ligger til grunn for ansvarsfrihetsreglene i ehandelsloven. Selv om ehandelsloven unntar pengespill fra sitt område, ser departementet ingen grunn til at disse prinsippene ikke også burde gjelde i dette tilfellet. Det er ikke ønskelig at internettleverandørene selv skal foreta de til dels vanskelige vurderingene av om innhold er lovlig eller ikke. Internetttilbyderne har nødvendigvis heller ikke kompetanse til å foreta

slike rettslige vurderinger, og har trolig ingen selvstendig interesse i å forsvare innholdet som formidles.

Påleggets utforming

Pålegget utformes som en handleplikt til internettilbydere om å gjennomføre DNS-blokkering av en eller flere angitte nettsider som tilbyr pengespill uten tillatelse i Norge. Departementets vurdering er at blokkeringssiden, det vil si landingssiden som inneholder informasjon om at nettsiden som brukeren har forsøkt å kontakte er blokkert, bør ha sin egen IP-adresse og tilhøre Lotteritilsynet. Internettilbyderen pålegges å legge blokkeringssidens IP-adresse inn på sin DNS-server, i stedet for IP-adressen til det domenenavnet brukeren ønsket å gå til.

I tillegg foreslås det at Lotteritilsynet i pålegget kan fastsette innholdet i og formen på blokkeringssiden. Det kan for eksempel bestemmes at blokkeringssiden skal inneholde opplysninger om at nettsiden tilbyr spill som ikke er tillatt i Norge og opplysninger om personlig og økonomisk risiko knyttet til bruk av uregulerte spill.

Sanksjoner

Departementet mener det vil være hensiktsmessig å kunne ilegge internettilbyderne tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av den nye bestemmelsen. Forslag til § 33 om tvangsmulkt i Prop 220 L (2020-2021) om ny lov om pengespill (pengespilloven) foreslås derfor endret i tråd med dette, slik at Lotteritilsynet også kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at pålegg etter den foreslåtte bestemmelsen i § 32a om DNS-blokkering blir oppfylt. For nærmere om Lotteritilsynets kompetanse til å ilegge tvangsmulkt, vises til punkt 16.3 i Prop 220 L (2020-2021) om ny lov om pengespill (pengespilloven).

Oppheving av pålegg

I tilfeller hvor aktøren som er ansvarlig for den blokkerte nettsiden har gjort endringer som gjør at grunnlaget for pålegget ikke lenger er til stede, bør den samme aktøren ha adgang til å begjære at pålegget om å blokkere nettsiden oppheves. Dette vil typisk være tilfelle dersom tilbydereren har foretatt endringer som gjør at pengespilltilbudet ikke lenger kan anses for å være rettet mot det norske markedet. Det foreslås at tilbydereren i slike tilfeller kan begjære Lotteritilsynet om å oppheve pålegget. Lotteritilsynet vil da måtte foreta en ny vurdering av om vilkårene for et pålegg om blokkering av nettsiden fortsatt er til stede.

Fordi det ikke er ønskelig at internettleverandørene skal måtte foreta pengespillfaglige vurderinger av innholdets lovlighet, vurderer departementet at det er tilstrekkelig å gi den aktøren som er ansvarlig for nettsiden et krav på å kunne begjære omgjøring av et pålegg. Det foreslås derfor at det kun er tilbydereren av pengespillnettsiden som kan begjære oppheving, og ikke internettilbyderen som pålegget er rettet mot. Departementet oppfordrer imidlertid internettleverandørene til å komme med innspill til dette spørsmålet.

Saksbehandlingsregler

Departementet anser det som hensiktsmessig at pålegg om DNS-blokkering og vedtak om oppheving av slikt pålegg etter den foreslåtte bestemmelsen følger forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler. Det foreslås likevel å innta en forskriftshjemmel hvor det kan gis nærmere bestemmelser om pålegg om DNS-blokkering. Her kan det blant annet gis

nærmere regler om saksbehandlingen ved pålegg dersom det på et senere tidspunkt skulle vise seg å være behov for det.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Kostnader for næringslivet

Forslaget om mulighet til å pålegge DNS-varsling på nettsider som tilbyr pengespill uten tillatelse i Norge vil kunne medføre økonomiske kostnader for internetttilbydere som pålegges tiltaket. Spørsmålet om kostnader for internetttilbydere i forbindelse med blokkering av nettsteder ble behandlet i den såkalte «Popcorn Time»-dommen, som omhandlet brudd på åndsverksloven. Her uttalte retten at den "ikke [kan] se at ulempene og kostnadene for internetttilbydere ved å få pålegg om blokkeringstiltak mot strømmetjenestene, er av slik karakter at et pålegg blir uforholdsmessig."² Departementets vurdering er at kostnader forbundet med å gjennomføre DNS-blokkering etter pålegg fra myndighetene er noe internetttilbydere må regne med som en naturlig følge av sin virksomhet. Ifølge Lotteritilsynet har aktørene allerede nødvendige tekniske løsninger på plass som en konsekvens av pålegg om blokkering etter åndsverksloven.

6.2 Kostnader for det offentlige

Forslaget om å innføre mulighet til å pålegge DNS-blokkering er et nytt virkemiddel for Lotteritilsynet. Lotteritilsynet kartlegger allerede pengespillselskaper som retter seg mot det norske markedet og tilbyr pengespill uten norsk tillatelse. For Lotteritilsynet vil merarbeidet ved innføring av DNS-blokkering være å dokumentere hvordan konkrete nettsider bryter norsk lov, utforme pålegg, følge opp overfor spillselskap og internettleverandører, samt eventuelt forberedelser til klagebehandling og domstolsbehandling. Med tanke på hvor mange nettsider som tilbyr pengespill uten norsk tillatelse til nordmenn, vil dette kunne være et relativt omfattende arbeid, særlig de første årene. Det samme gjelder for Lotterinemnda, som også vil måtte opparbeide seg praksis på området. Det antas at antallet klagesaker vil være høyere de første årene og at arbeidsbyrden derfor vil være størst i den første tiden etter at lovbestemmelsen trer i kraft.

Departementet vurderer at dette arbeidet vil kunne dekkes innenfor Kulturdepartementets gjeldende budsjетtrammer.

7. Forslag til endringer i forslag til ny lov om pengespill

I forslag til ny lov om pengespill, jf. Prop. 220 L (2020-2021), foreslås følgende endringer:

Ny § 32a skal lyde:

² Dom Oslo tingrett, Pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til Popcorn Time – åndsverksloven § 56c, <https://www.domstol.no/globalassets/upload/obyri/internett/nyheter/2017/kjennelse-i-sak-17-093347tvi.pdf>, 3. november 2017

§ 32a Pålegg om DNS-blokkering av nettsider som tilbyr pengespill uten tillatelse

Dersom en nettside tilbyr pengespill som er rettet mot det norske markedet uten tillatelse etter denne loven, kan Lotteritilsynet pålegge en internettilbyder å gjennomføre DNS-blokkering av nettsiden. Lotteritilsynet kan i pålegget fastsette innholdet i og formen på blokkeringssiden.

For at pålegg skal kunne gis etter første ledd, må hensynene som taler for at pålegg gis, veie tyngre enn ulempene pålegget vil medføre. Ved vurderingen skal interessene som tilsier at nettsiden DNS-blokkeres, avveies mot andre interesser som berøres av et slikt pålegg, herunder interessene til den pålegget retter seg mot og innehaveren av nettstedet, og hensynet til informasjons- og ytringsfriheten.

Dersom det foreligger endrede forhold som godtgjør at grunnlaget for pålegget ikke lenger er til stede, skal Lotteritilsynet på begjæring fra tilbyderens av nettsiden oppheve pålegget.

Departementet kan i forskrift gi bestemmelser om pålegg om DNS-blokkering.

I § 33 første ledd gjøres følgende endring:

Lotteritilsynet kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at pålegg etter §§ 26, 32, 32a og 35 andre ledd blir oppfylt.