

Høringsnotat

Forslag til endringer i lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

Høringsfrist 17. juni 2019.

Innhold

Høringsnotat.....	1
Forslag til endringer i lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester	1
1. Innledning.....	4
2. Nærmere om bakgrunnen for forslaget.....	4
Omfang av reklame fra utlandet	4
Forebygge spillavhengighet.....	4
Utfordringer for enerettsmodellen og ansvarlighetsregimet.....	5
Konsultasjonsprosedyren	6
Politiske føringer.....	7
3. Gjeldende rett.....	7
3.1. Grunnloven og EMK.....	7
Grunnloven § 100.....	7
3.2. Direktivet om audiovisuelle medietjenester.....	9
3.3. Ehandelsdirektivet/ehandelsloven	10
3.4. Europarådets fjernsynskonvensjon.....	11
3.5. Kringkastingsloven	12
3.6. Lovgivning på pengespillfeltet	13
3.6.1 Regulering av pengespill i Norge.....	13
3.6.2 Markedsføringsforbud.....	13
3.6.3 Forholdet til EØS-retten	15
4. Regulering i andre land	15
4.1. Finland	15
4.2. Sverige.....	16
4.3. Danmark	17
4.4. Storbritannia.....	17
5. Departementets forslag	19
5.1. Overordnet om forslaget.....	19
5.2. Nærmere om forslagets forhold til Grunnloven/EMK.....	20
5.3. Nærmere om forslagets forhold til EØS-retten.....	21
5.4. Nærmere om forslaget	24
5.4.1. Hvilke tilfeller skal bestemmelsen ramme?.....	24
5.4.2. Hvilke distributørledd og distribusjonsformer bør omfattes av forslaget?	25

5.4.3.	Hvilke forpliktelser skal pålegges dem som omfattes av bestemmelsen?	28
5.4.4.	Nærmere om vurderingstema og vilkår for anvendelse av bestemmelsen	29
6.	Sanksjoner	31
6.1.	Tvangsmulkt.....	31
6.2.	Vurdering av behovet for overtredelsesgebyr	31
7.	Økonomiske og administrative konsekvenser	32
8.	Forslag til endringer i kringkastingsloven	33

1. Innledning

Kulturdepartementet legger med dette frem forslag til endring i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven). Departementet foreslår at det lovfestes en bestemmelse som gir Medietilsynet hjemmel til å pålegge den som eier eller disponerer nett som formidler fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til markedsføring for pengespill i strid med norsk rett som formidles i fjernsynskanaler eller audiovisuelle bestillingstjenester.

Formålet med lovforslaget er å begrense ulovlig markedsføring av pengespill i audiovisuelle medietjenester som sendes eller gjøres tilgjengelig fra utlandet, av hensyn til sårbare spillere og et ønske om å styrke enerettsmodellen. Bakgrunnen for forslaget er at det har vist seg vanskelig å håndheve det gjeldende forbudet mot markedsføring etter pengespillovgivningen overfor utenlandske pengespillselskaper og audiovisuelle medietjenester som ligger utenfor norsk jurisdiksjon. Det er sterke grunner som taler for at tiltak mot slik markedsføring iverksettes. Departementet har vurdert det nasjonale handlingsrommet, og mener at forslaget i høringsnotatet vil være et egnet og nødvendig tiltak.

2. Nærmere om bakgrunnen for forslaget

Det er ulovlig etter norsk rett å markedsføre pengespill som ikke har norsk tillatelse. Den norske reguleringen av pengespill omfatter mange tiltak som har som mål å redusere negative sosiale konsekvenser av pengespill. I dette ligger å forebygge spilleproblemer og redusere skadevirkninger for spillere og andre berørte. Markedsføringsforbudet er ett av disse tiltakene. Bestemmelsene i pengespillovgivningen kan imidlertid ikke anvendes til å håndheve forbudet overfor utenlandske aktører, og favner etter sin ordlyd ikke vidt nok til at Lotteritilsynet kan fatte vedtak rettet mot norske tv-distributører. Dette er nærmere redegjort for nedenfor i punkt 3.6.2.

Omfang av reklame fra utlandet

Til tross for at det er forbudt etter norsk rett å markedsføre pengespill uten tillatelse, fylles norske TV-skjermer daglig med store mengder reklame for utenlandske spillselskaper. Medietilsynet innhenter årlig reklamestatistikk fra Nielsen Media Research. Statistikken omfatter pengespillreklame sendt av de største tv-kanalene som er tilgjengelige for norske seere. Tallene er anslag for hvor mye spillselskapene i såkalte bruttokroner bruker på pengespillreklame. Det betyr at de reelle summene som brukes på pengespillreklame er langt lavere, fordi spillselskapene får store rabatter fra kringkasterne. Anslagene kan imidlertid si noe om andelen av markedet som er utenlandsk pengespillreklame og hvordan markedet utvikler seg over tid. Markedet for TV-reklame for utenlandske pengespillselskaper har økt kraftig over flere år. I perioden 1. august 2013 til 31. juli 2014 ble markedet for utenlandsk pengespillreklame målt til 403 millioner bruttokroner, mens det for perioden 1. august 2017 til 31. juli 2018 er estimert at utenlandske spillselskaper brukte i alt 778 millioner bruttokroner på TV-reklame rettet mot Norge. Norsk Tipping, Norsk Rikstoto og Pantelotteriet brukte til sammen 233 millioner bruttokroner på TV-reklame i samme periode.

Reklamemarkedet for utenlandske pengespill falt imidlertid ved undersøkelsen i 2018 med 10 prosent sammenlignet med undersøkelsen fra 2017. Ifølge Medietilsynet er det vanskelig

å si noe sikkert om årsaken til fallet i utenlandsk pengespillreklame, men en mulig forklaring kan være at de utenlandske spillsekskapene i større grad benytter andre og mer direkte former for markedsføring. Omfanget av utenlandsk pengespillreklame er imidlertid fortsatt høyt, og anslagene viser at de utenlandske spillsekskapene bruker tre ganger så mye som de norske spillsekskapene på TV-reklame.

Forebygge spilleproblemer

Det store omfanget av markedsføring for uregulerte pengespill kan føre til økte spilleproblemer i befolkningen. Dette har flere årsaker: Reklamen fra uregulerte pengespillsekskaper gjelder i all hovedsak spill med svært høy risiko for spillavhengighet. Kasinospill, poker og oddsspill hos uregulerte aktører er de spill som hyppigst blir oppgitt som problemspill av de som ringer inn til Hjelpelinjen.¹ Disse aktørene har et mye mindre omfattende ansvarlighetsrammeverk enn hva Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har. Videre benyttes det en rekke virkemidler i markedsføringen, som ser ut til å påvirke folk til å spille mer. Dette gjelder særlig finansielle insentiver som jackpot og velkomstbonus.² De uregulerte sekskapene bruker slike virkemidler i svært stor grad, og knyttet til høyrisikospill. Forskning viser videre at det er personer som har spilleproblemer eller som er i risikozonen for å utvikle slike problemer, som i størst grad lar seg påvirke av pengespillreklame generelt, og særlig av de finansielle insentivene i slik reklame.³ Det vil si at den generelle befolkningen og særlig de som allerede har problemer med pengespill lar seg påvirke av markedsføringen. Departementet mener derfor at tiltak for å stanse reklamen for uregulerte pengespilltjenester er nødvendig for å motvirke spilleproblemer.

Utfordringer for enerettsmodellen og ansvarlighetsregimet

I Norge har Norsk Tipping og Norsk Rikstoto enerett til å tilby spillene med høyest omsetning og spillene som medfører høyest risiko for spillavhengighet. I tillegg kan samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner få tillatelse til å tilby lotterier i et begrenset omfang. Det overordnede målet med å regulere pengespillmarkedet i Norge er å sikre at lotteri og pengespill blir tilbudt i trygge og ansvarlige former, for å begrense uheldig spilleatferd.

TV-reklamen for pengespill fra utlandet medfører store utfordringer i arbeidet med å forebygge spilleproblemer og sørge for offentlig kontroll med pengespilltilbudet i Norge. Som redegjort for i avsnittet over er omfanget av TV-reklamen svært stort og øker kraftig fra år til år. TV-reklamen blir sendt døgnet rundt, og også barn og unge blir eksponert for denne reklamen.

De uregulerte spillsekskapene markedsfører stort sett oddsspill, kasinospill og nettbingo. Dette er pengespill som regnes som høyrisikospill når det gjelder spilleproblemer. I tillegg til risikoen ved spillene er det i markedsføringen utstrakt bruk av tilbud om gratisspill og

¹ Jf. Hjelpelinjen – samtalestatistikk 2017.

² Jf. Markedsføringens effekt på spilling av pengespill og pengespillproblemer, Rambøll, 2018.

³ <https://lottstift.no/wp-content/uploads/2015/11/Omfang-av-penge-og-dataspillproblemer-i-Norge-2013.pdf>

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

bonuser som virkemidler. Gratisspill og bonuser blir ikke benyttet av Norsk Tipping eller Norsk Rikstoto.

Norsk Tipping har de siste årene lansert flere spill for å kanalisere spilling fra det uregulerte markedet til et regulert og ansvarlig spilltilbud. Den kraftige økningen i markedsføringen fra uregulerte aktører, og det massive markedsføringspresset som finnes i dag kan medføre at selskapene vil rekruttere flere norske spillere og dermed øke sin markedsandel på bekostning av de regulerte aktørene. TV-reklamen medfører også en legitimering av de utenlandske spillselskapene og bidrar til en oppfatning at det er lovlig å reklamere for pengespill i Norge. Denne utviklingen skaper utfordringer for enerettsmodellen og stiller krav til at norske myndigheter iverksetter nødvendige tiltak for å sikre et trygt og ansvarlig pengespilltilbud i Norge og for å beskytte de regulerte aktørene.

Konsultasjonsprosedyren

Reklamen for de utenlandske spillselskapene formidles i fjernsynskanaler og audiovisuelle bestillingstjenester som er etablert i utlandet, og som retter sendingene sine mot Norge. Flere av disse tilbyderne tilpasser sendingene sine til et norsk publikum. Norske myndigheter har gjort flere forsøk på å stanse pengespillreklamen fra utlandet. På 2000-tallet ble det tatt flere politiske initiativ overfor myndighetene i Storbritannia, uten at dette medførte at TV-reklamen ble stanset.

Våren 2015 gav departementet Medietilsynet og Lotteritilsynet i oppdrag å kartlegge og dokumentere eventuelle brudd på markedsføringsforbudet i lotteriloven og pengespilloven i TV-reklame fra fjernsynskanaler sendt fra andre EØS-land. Ved påviste lovbrudd skulle Medietilsynet sette i gang den såkalte konsultasjonsprosedyren i AMT-direktivet artikkel 4 nr. 3. Prosedyren gir norske myndigheter anledning til å kontakte senderlandenes myndigheter om brudd på nasjonale regler i mottakerlandet med sikte på å finne en gjensidig løsning på problemet.

Kartleggingen av TV-reklamen for pengespill viste at det ble sendt slik reklame fra kringkastere i Storbritannia, Nederland og Spania. Lotteritilsynets gjennomgang av reklameopptak på de tolv utvalgte tv-kanalene avdekket 1457 reklameavbrekk for uregulerte pengespill og lotterier i løpet 24 timer. Alle reklamene var rettet mot nordmenn, blant annet gjennom bruk av norsk språk.

På bakgrunn av kartleggingen ble det i september 2015 sendt brev til ansvarlige myndigheter i Storbritannia, Nederland og Spania med anmodning om at tv-kanalene skulle respektere det norske markedsføringsforbudet. I svar fra Storbritannia i november 2015 ble det forklart at de aktuelle tv-selskapene ikke ville etterkomme Norges forespørsel om å respektere det norske markedsføringsforbudet for pengespill. Spanske myndigheter svarte i desember 2015 at de hadde sendt Norges anmodning til det spansk-etablerte tv-selskapet og at selskapet valgte å innrette seg iht. det norske markedsføringsforbudet. Dette medførte at to tv-kanaler som var etablert i Spania stanset TV-reklame for pengespill rettet mot nordmenn. Myndighetene i Nederland svarte i mai 2016 at den nederlandske kringkasteren ikke ønsket å stanse TV-reklame for pengespill på den ene norsk-rettede kanalen som var etablert i landet.

Politiske føringer.

I St. Meld. nr. 12 (2016-2017) "Alt å vinne – ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk", gav departementet følgende anbefaling, som også Stortinget sluttet seg til 2. mai 2017:

"Departementet vil greie ut handlingsrommet for nasjonale tiltak mot pengespelreklame i TV-sendingar frå andre EØS-land, og parallelt arbeide for at det blir teke inn eit eksplisitt unntak for pengespelreklame i AMT-direktivet."

I Innst. 14 S (2017 – 2018) uttrykte komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, *"bekymring for fremvekst av ulovlige utenlandske spillsekskapers aggressive markedsføring i Norge."*

Det fremgår av Granavollplattformen at regjeringen vil føre en politikk som legger til grunn det sosiale ansvaret og hensynet til spilleavhengige, og at enerettsmodellen skal videreføres.

3. Gjeldende rett

3.1. Grunnloven og EMK

Ytrings- og informasjonsfriheten er vernet i Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10, som vil bli redegjort for nedenfor.

Grunnloven § 100

De grunnleggende rammene for ytringsfriheten i norsk rett er nedfelt i Grunnloven § 100. I bestemmelsens første ledd fastslås prinsippet om at "[y]tringsfrihet bør finne sted".

Grunnloven § 100 tar som utgangspunkt at ytringsfriheten skal verne tre grunnleggende prosesser: sannhetssøking, demokratiet og individets frie meningsdannelse.

Andre ledd i bestemmelsen 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. 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 har vært ansett for å komme i strid med Grunnloven."

Det må altså vurderes hvor tungt hensynet til ytrings- og informasjonsfriheten veier i det enkelte tilfellet. Hvor langt ytringsfriheten rekker vil også bero på en avveining mot andre beskyttede interesser, der det må vurderes hvor tungtveiende interesser som taler for at en begrensning i ytringsfriheten kan forsvares.

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 "forhåndssensur 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.

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 å ikke 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 hvilke 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 videre.

3.2. Direktivet om audiovisuelle medietjenester

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet) har til formål å sikre fri bevegelse av audiovisuelle medietjenester i EØS-området, beskytte forbrukere samt fremme kulturelt mangfold og frie medier. Iht. AMT-direktivet nr. 1 bokstav a) omfatter samlebegrepet audiovisuell medietjeneste fjernsyn (dvs. en lineær audiovisuell medietjeneste), jf. artikkel 1 bokstav a), audiovisuell medietjeneste på bestilling (dvs. en ikke-lineær medietjeneste), jf. artikkel 1 bokstav g) og audiovisuell kommersiell kommunikasjon, jf. artikkel 1 bokstav h). Begrepet audiovisuell kommersiell kommunikasjon er et samlebegrep som omfatter kommersielle ytringer som er regulert av direktivet.⁴

Direktivet er gjennomført i norsk rett i [bl.a.] lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven) og forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsforskriften)

Direktivet inneholder to grunnleggende prinsipper:

- Senderlandsprinsippet: innebærer at audiovisuelle medietjenester kun kan være underlagt jurisdiksjonen i det landet de er etablert.⁵
- Prinsippet om fri videreformidling: innebærer at et EØS-land (mottakerland) i utgangspunktet ikke kan hindre videresending av fjernsynskanaler fra tilbydere etablert i et annet EØS-land (senderland).⁶

Senderlandsprinsippet og prinsippet om fri formidling innebærer at Norge i utgangspunktet ikke kan hindre sendinger fra fjernsynskanaler og audiovisuelle bestillingstjenester som har etablert seg i et annet EØS-land med lempeligere regler, og som retter sendingene eller tjenestene sine mot Norge (dvs. tilpasser sendingene/tjenestene sine til et norsk publikum). Prinsippene har likevel enkelte unntak.

For det første er plikten til å sikre videresending iht. artikkel 3 nr.1 avgrenset til "*reasons which fall within the fields coordinated by this Directive*". Det åpnes motsetningsvis for at statene kan hindre videresending av andre grunner (reasons) som ikke er koordinert av direktivet (se. nærmere om dette i pkt. 5.2. under).

For det andre åpner direktivet for at en stat kan fastsette strengere eller mer detaljerte regler overfor tjenestetilbydere underlagt egen jurisdiksjon. Selv om utgangspunktet er at slike strengere regler ikke kan gis anvendelse overfor tjenestetilbydere etablert i andre EU/EØS-land, åpner likevel direktivet for at det kan treffes egnede tiltak mot fjernsynskanaler i senderlandet. Dette er imidlertid betinget av at de berørte statene ikke finner en gjensidig løsning etter en såkalt konsultasjonsprosedyre i artikkel 4 nr. 2 b). Videre kreves blant annet at det aktuelle foretaket har etablert seg i senderlandet med den hensikt å omgå strengere

⁴ Dette omfatter bl.a. fjernsynsreklame, sponing, telekjøp og produktplassering. Grunnforutsetningen for at det skal dreie seg om audiovisuell kommersiell kommunikasjon er at det foreligger en markedsføringshensikt og betaling av vederlag eller at markedsføringen skjer av selvfremmende formål, jf. artikkel 1 bokstav h).

⁵ Jf. AMT-direktivets fortale pkt. (34)

⁶ Jf. AMT-direktivet art. 3 nr. 1.

regler i den andre staten (i dette tilfellet Norge), jf. artikkel 4 nr. 3. Merk at omgåelsesprosedyren, som er gjennomført i kringkastingsloven § 4-5 bokstav e og kringkastingsforskriften § 4-6, kun gjelder fjernsyn.

Når det gjelder audiovisuelle bestillingstjenester oppstiller direktivet en særskilt unntaksregel for slike tjenester i artikkel 3 nr. 4. I henhold til artikkel 3 nr. 4 (a) kan det gjøres unntak fra prinsippet om fri videreformidling dersom en audiovisuell bestillingstjeneste skader eller det er tungtveiende risiko for skade på følgende samfunnshensyn:

- den offentlige orden, særlig forebygging, etterforskning, avsløring og forfølgning av straffbare forhold herunder beskyttelse av mindreårige, oppfordring til hat og krenkelse av enkeltpersoners menneskeverd
- vern av folkehelsen
- den offentlige sikkerhet, herunder vern av den nasjonale sikkerhet og forsvar, eller
- forbrukere og investorer så langt disse er forbrukere

Tiltakene må stå i et rimelig forhold til de berørte interesser. For øvrig oppstiller artikkel 3 nr. 4 (b) følgende prosedyrekrav:

- mottakerlandet må ha anmodet senderlandet om å iverksette tiltak, uten at dette har vært tilstrekkelig
- ESA og senderlandet må ha blitt underrettet om tiltakene

Rådet og parlamentet har nylig vedtatt et revidert AMT-direktiv⁷. Direktivet trådte i kraft i desember 2018. Det reviderte direktivet er foreløpig ikke tatt inn EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett.

3.3. Ehandelsdirektivet/ehandelsloven

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

Informasjonssamfunnstjenester er iht. loven § 1 andre ledd definert som:

"a) enhver tjeneste som vanligvis ytes mot vederlag og som formidles elektronisk, over avstand og etter individuell anmodning fra en tjenestemottaker, samt

⁷ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2018/1808 av 14. november 2018 om endring av direktiv 2010/13/EU om samordning av visse bestemmelser, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene, om utøvelse av audiovisuelle medietjenester (direktivet om audiovisuelle medietjenester) i lys av endrede markedsforhold

b) enhver tjeneste som består i å gi tilgang til, eller overføre informasjon over, et elektronisk kommunikasjonsnett, eller i å være nettvert for data som leveres av tjenestemottakeren."

"På individuell anmodning fra en tjenestemottaker" utelukker fjernsyn fra lovens virkeområde. Audiovisuelle bestillingstjenester er derimot omfattet av lovens virkeområde.

Ansvarsfriehtsreglene i ehandelsloven §§ 16-18 omfatter internettilbydere som overfører eller gir tilgang til informasjon over et elektronisk kommunikasjonsnett, eller lagrer annen persons informasjon. Reglene innebærer at internettilbyderne på nærmere vilkår er beskyttet fra å bli gjort straffe- eller erstatningsrettslig ansvarlige for sin befatning med ulovlig informasjon.

Ansvarsfriehtsreglene innskrenker gjeldende straffe- og erstatningsbestemmelser, slik at mellomleddene fritas for ansvar som de ellers ville kunne ilegges. Dette gjelder særlig ansvarsbegrensningen for lagringstjenester (hosting) i ehandelsloven § 18. Det er hovedsakelig i medvirkningssituasjoner ansvarsfriehtsreglene begrenser ansvaret som kan ilegges.

Ansvarsfriehtsreglene er bl.a. begrunnet i hensynet til informasjons- og ytringsfriheten. Det er ikke ønskelig at mellomleddene selv skal foreta de til dels vanskelige vurderingene av om innhold er lovlig eller ikke. Mellomleddene har nødvendigvis heller ikke kompetanse til å foreta slike rettslige vurderinger, og de har sjelden noen selvstendig interesse i å forsvare innholdet som formidles.

Det er ingen automatikk i at en internettilbyder kan ilegges ansvar selv om tilbyderens handlemåte ikke omfattes av ansvarsfriehten i ehandelsloven. Hvorvidt en tilbyder vil kunne gjøres ansvarlig, vil avhenge av annen regulering.

Etter ehandelsloven § 20 er ikke ansvarsfriehtsreglene i §§ 16-18 til hinder for at en domstol eller forvaltningsmyndighet på annet rettsgrunnlag enn ehandelsloven krever at tjenesteyteren bringer en overtredelse til opphør eller hindrer den. En domstol eller forvaltningsmyndighet kan altså gi pålegg overfor en internettilbyder. Slike pålegg kan bl.a. utformes som krav om at krenkelsen bringes til opphør eller forhindres, ved fjerning av den ulovlige informasjonen eller ved at tilgangen til den hindres. Ifølge Ot.prp. nr. 4 (2003-2004) side 34 er ansvarsfriehtsreglene heller ikke til hinder for at myndighetene fastlegger prosedyrer for fjerning eller hindring av tilgang til informasjon. Adgangen til midlertidig forføyning påvirkes ikke av reglene i ehandelsloven.

3.4. Europarådets fjernsynskonvensjon

Europarådskonvensjonen av 1989 om fjernsyn over landegrensene er ratifisert av 31 land, blant dem Norge. Konvensjonen er i hovedsak materielt sammenfallende med AMT-direktivet. Formålet med fjernsynskonvensjonen er å gi et internasjonalt rammeverk for fjernsynstjenester på tvers av landegrensene. Hovedprinsippet er at myndighetene i mottakerlandet ikke kan begrense videresending av fjernsynssendinger som er i samsvar med reglene i avsenderlandet.

Selv om det er mange likhetstrekk mellom konvensjonen og AMT-direktivet, er det på enkelte viktige punkter ikke sammenfall mellom de to regelsettene. For det første regulerer fjernsynskonvensjonen kun fjernsyn, mens AMT-direktivet regulerer både fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. For det andre er det en ulik regulering av fri formidling over landegrensene. Konvensjonen åpner i noe større grad enn direktivet for at det enkelte land kan nekte videresending av fjernsynskanaler. Når det gjelder reklame, følger det av konvensjonen artikkel 16 at en fjernsynssending med reklame som er særskilt rettet mot et annet land, forutsatt at visse vilkår er oppfylt, kan pålegges å følge mottakerlandets reklameregler. Konvensjonens unntak fra fri formidling/senderlandsprinsippet er reflektert i kringkastingsforskriften § 4-4 andre ledd. Unntaket gjelder kun fjernsynskanaler som er etablert i stater som utelukkende omfattes av fjernsynskonvensjonen. Unntaket gjelder med andre ord ikke for fjernsynskanaler som er etablert i EU/EØS-stater.

3.5. Kringkastingsloven

Kringkastingsloven § 4-5 første ledd inneholder en bestemmelse som gir Medietilsynet hjemmel til å forby videresending av fjernsynskanaler som:

- a) sender reklame i strid med norsk lov*
- b) sender program med pornografi eller vold i strid med norsk lov eller andre program som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller moralske utvikling*
- c) sender program som kan være skadelige for mindreårige, med mindre det ved valg av sendetid eller ved tekniske tiltak sørges for at mindreårige normalt ikke kan se eller høre slike sendinger*
- d) sender program som norsk rett har funnet stridende mot straffeloven § 185, eller*
- e) er etablert i et annet EØS-land for å omgå bestemmelser som ellers ville fått anvendelse dersom fjernsynsselskapet hadde vært etablert i Norge.*

Kringkastingsforskriften § 4-4 fastslår at bokstav a) ikke gjelder for fjernsynskanaler som omfattes av EØS-avtalens fjernsynsdirektiv (AMT-direktivet). Den gjelder for fjernsynskanaler som omfattes av Europarådets konvensjon om fjernsyn over landegrensene kun dersom kanalen bringer reklame som særskilt og jevnlig er rettet mot norske seere.

For fjernsynskanaler som er etablert i andre EØS-land, gir kringkastingsloven § 4-5 kun hjemmel til å nedlegge forbud mot videresending av ulovlig reklame dersom fjernsynskanalen har etablert seg i et annet EØS-land med formål om å omgå bestemmelser som ville fått anvendelse dersom kanalen hadde vært etablert i Norge, jf. kringkastingsloven § 4-5 bokstav e.

I kringkastingsforskriften §§ 4-5 og 4-6 er det gitt nærmere regler for hvilke prosedyrer som må følges for å forby videresending av fjernsynskanaler etter kringkastingsloven § 4-5 første ledd. Vilkårene i kringkastingsforskriften § 4-6 gjennomfører vilkårene i AMT-direktivets omgåelsesregler, som er angitt i direktivet artikkel 4 nr. 3 og 4.

Kringkastingsloven inneholder ingen bestemmelser som gir hjemmel til å iverksette tiltak mot audiovisuelle bestillingstjenester, slik AMT-direktivet artikkel 3 nr. 4 åpner for.

3.6. Lovgivning på pengespillfeltet

3.6.1 Regulering av pengespill i Norge

Det norske lotteri- og pengespillmarkedet er underlagt et nasjonalt og et internasjonalt rettslig rammeverk. Nasjonalt er markedet regulert gjennom følgende lover:

- Lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotteriloven)
- Lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. (pengespilloven)
- Lov 1. juli 1927 nr. 3 om veddemål ved totalisator (totalisatorloven)

Det rettslige utgangspunktet etter norsk rett er at det er forbudt å tilby, markedsføre og formidle lotterier og pengespill i Norge uten tillatelse. De tre lovene på området åpner for at bestemte aktører kan gis tillatelse til å tilby visse former for lotterier og pengespill.

Pengespilloven gir Norsk Tipping enerett til å tilby nærmere bestemte pengespill. Oddspill, nettkasino og spill på utbetalingsautomater er alle spilltyper som er underlagt Norsk Tippings enerett. Totalisatorloven og tilhørende forskrifter, retningslinjer og spilleregler regulerer totalisatorspillene som Norsk Rikstoto er gitt enerett til å tilby i Norge. Dette gjelder pengespill på hesteløp som V4, V75, Dagens Dobbel, Vinner og 5+ m.m. I tillegg til de to enerettsaktørene, er det åpnet for et privat lotterimarked av begrenset størrelse. Lotteriloven og tilhørende forskrifter regulerer det private lotterimarkedet i Norge, og legger til rette for at samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner kan gis tillatelse til å tilby ulike former for lotterier med begrenset omsetning. Uten tillatelse etter en av disse tre lovene er det forbudt å tilby, markedsføre og formidle pengespill i Norge.

3.6.2 Markedsføringsforbud

Markedsførings- og formidlingsforbudet for lotteri, pengespill og totalisatorspill som ikke har tillatelse i Norge fremgår av lotteriloven § 11, pengespilloven § 2 tredje ledd og forskrift om totalisatorspill § 1 tredje ledd. Selv om de tre bestemmelsene har ulik ordlyd blir de tolket tilnærmet likt.

Markedsførings- og formidlingsforbudet rammer vidt, og omfatter «all aktivitet som iverksettes for å fremme omsetningen av utenlandske lotteri og pengespill», og som tilsiktes å ha direkte virkning i Norge.⁸ Dette vil blant annet omfatte reklame, sponing og produktplassering på TV for pengespill som ikke har tillatelse i Norge, både på tv-kanaler som sender fra Norge og på tv-kanaler som sender fra utlandet og som er rettet mot norske seere. Lotteritilsynet benytter en rekke indikatorer for å vurdere hvorvidt utenlandske pengespillselskap retter seg mot Norge, og tilsvarende hvorvidt markedsføringen av slike selskaper tilsiktes å ha direkte virkning i Norge. Lotteritilsynet vurderer blant annet om spillskapet:

- har stor utbredelse i Norge

⁸ Jf. Ot.prp. nr. 44 (2002 - 2003) «Om lov om endringer i pengespill - og lotterilovgivningen» side 45.

- bruker norsk språk og tilbyr norske spillobjekter
- tilbyr betaling i norsk valuta
- markedsfører seg aktivt i Norge på norske eller norskinnrettede internettsider og/eller norskrettede tv-kanaler
- har norske kontaktpersoner eller ansatte som promoterer selskapet i Norge.

Etter lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven kan Lotteritilsynet gi pålegg til den «ansvarlige» om å rette ulovlige forhold, eller pålegg om at den ulovlige virksomhet skal opphøre eller stenge.⁹ Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser i lovene kan også straffes.¹⁰ Det er ikke nærmere angitt hvem som kan regnes som ansvarlig for overtredelsen. I forarbeidene¹¹ står det at med begrepet «ansvarlig» menes den som er nærmest til å bære ansvaret for overtredelsen. Videre fremgår det at Lotteritilsynet må bygge vurderingen av hvem som anses som nærmest til å bære ansvaret på de faktiske forhold som foreligger, og på hvem som er nærmest til å rette opp det ulovlige forholdet.

Det legges til grunn at «ansvarlig» vil være den som er nærmest til å bære ansvaret etter alle tre lovene. Lovene på lotteri- og pengespillområdet skiller ikke mellom hovedansvarlig og andre ansvarlige. Lotteritilsynet har lagt til grunn at dette gir mulighet til å reagere også mot andre enn spillingselskapet. Dersom flere kan holdes ansvarlig for den ulovlige aktiviteten gir dette Lotteritilsynet mulighet til å velge hvilken aktør de vil reagere mot. Dette vil som regel være den aktøren som står nærmest til å ta ansvar for den konkrete aktiviteten som innebærer brudd på loven.

I saker om ulovlig markedsføring og formidling etter lotteriloven § 11, pengespilloven § 2 tredje ledd og forskrift om totalisatorspill § 1 tredje ledd, vil ofte den som har iverksatt og driver reklame for ulovlige pengespillingselskap være nærmest til å bære ansvaret. Dette vil typisk være spillingselskapet som det reklameres for. I tillegg vil for eksempel avisredaksjoner som inntar ulovlig pengespillreklame kunne holdes ansvarlig etter lovens ordlyd. Når det gjelder ulovlig pengespillreklame på tv, vil også tv-selskapet som eier kanalen være omfattet av lovens ordlyd, og kan holdes ansvarlig.

TV-kanalene som i dag sender pengespillreklame rettet mot norske forbrukere, er etablert i utlandet, og underlagt lovverket i det landet de sender fra. Lotteritilsynet kan ikke håndheve det norske regelverket direkte overfor disse aktørene. De norske tv-distributørene videreformidler tv-kanalenes sendinger til norske forbrukere. I tillegg gjøres tv-kanalenes nett-tv tjenester tilgjengelig via norske internettleverandører. Ettersom det dreier seg om norske selskaper, er TV-distributørene og internettleverandørene underlagt norsk lov. Disse aktørene har imidlertid ikke redaksjonell kontroll over innholdet i de enkelte TV-kanalene og tjenestene, men opptrer kun som mellomledd. Disse aktørene er det ikke naturlig å anse som "ansvarlige" for å "drive" markedsføring for pengespill etter ordlyden i pengespilllovgivningen. Det er derfor tvilsomt at tv-distributører og internettleverandører som sender ulovlig

⁹ Jf. lotteriloven § 14a, pengespilloven § 15 og forskrift om totalisatorspill § 5

¹⁰ Jf. lotteriloven § 17, pengespilloven § 16 og totalisatorloven § 3.

¹¹ Ot.prp. nr. 84 (1998 - 1999) pkt. 9.2.3.2

pengespillreklame er omfattet av den kretsen av subjekter som markedsførings- og formidlingsforbudet i lotteriloven, pengespilloven og totalisatorloven rammer.

3.6.3 Forholdet til EØS-retten

Internasjonalt utgjør EØS-avtalens regler om fri bevegelighet av tjenester og etableringsretten i EØS-området det mest sentrale regelverket. Utformingen av regelverket i Norge for lotterier og pengespill er i utgangspunktet en nasjonal oppgave, men EØS-avtalens regler legger overordnede føringer for hvordan regelverket utformes.

Pengespill er ikke særskilt regulert i EU- og EØS-retten. Pengespill er et område hvor det er store kulturelle, politiske og moralske ulikheter mellom EØS-landene. De enkelte statene har derfor en skjønnsmargin som gir rom for å velge hvilket beskyttelsesnivå som etterstrebes når det gjelder forbrukervern, folkehelse, beskyttelse av samfunnsordenen og andre legitime hensyn.

Den norske enerettsmodellen legger opp til et høyt beskyttelsesnivå. En slik regulering utgjør en restriksjon på etableringsretten og den frie bevegeligheten for tjenester som følger av EØS-avtalen artikkel 31 og 36. Det er imidlertid slått fast av EFTA-domstolen¹² at den norske enerettsmodellen, med de restriksjonene den innebærer, ligger innenfor den skjønnsmarginen som statene er tilkjent, og kan rettfærdiggjøres på grunnlag av tvingende allmenne hensyn. Restriksjonene er begrunnet i hensynet til å:

- forebygge spilleproblemer
- holde omfanget av pengespill på et moderat og samfunnsmessig forsvarlig nivå
- kanalisere spillebegjæret inn i ansvarlige former og sikre forbrukervern
- verne offentlig orden og forebygge kriminalitet og misligheter
- lede overskuddet fra pengespill over til humanitære og samfunnsnyttige formål
- hindre drift av pengespill fra å være en kilde til privat profitt

Markedsføringsforbudet er en integrert del av den norske pengespillmodellen. EFTA-domstolen har slått fast "staten [har] rett til å forby formidling og markedsføring av pengespill fra utlandet, uavhengig av om spillene er lovlige i deres hjemstat eller ikke."¹³

4. Regulering i andre land

4.1. Finland

Finland har en enerettsmodell for hele det nasjonale pengespillmarkedet. Det er bare det statlige selskapet Veikkaus som kan tilby pengespill. Fram til 2017 var det også to andre selskaper på markedet, nemlig Ray, som drev kasino og spilleautomater og Fintoto, som drev hestespill. Selskapene kunne også tilby spill på Internett.

¹² Ladbrokes (E-3/06)

¹³ Ladbrokes (E-3/06), avsnitt 87.

I Finland så man at digitalisering av spill førte til uklare grenser for hvilke spill de ulike selskapene kunne tilby, og en uønsket konkurranse mellom selskapene. For å verne om og styrke enerettsmodellen, ble Veikkaus OY, Ray og Fintoto sammenslått til ett selskap, samtidig som man gjorde andre regelverksendringer, blant annet for å gi tilsynsmyndighetene flere verktøy. Formålet med endringene er å sikre en mer konsistent pengespillpolitikk, som i større grad forebygger negative konsekvenser av pengespill. Den nye ordningen trådte i kraft 1. januar 2017.

Markedsføring av pengespill er forbudt for andre aktører enn de som har særskilt tillatelse jfr. Lotterilagen¹⁴ § 62 nr. 2). Det er den finske Polistyrelsen (National Police Board) som fører tilsyn med markedsføringsforbudet for pengespill.

Det kreves konsesjon for å kringkaste i det digitale bakkenettet for tv i Finland. Dette gjelder både for finske kringkastere, men også for kringkastere etablert i andre land som ønsker å bli distribuert i dette bakkenettet. Slik konsesjon gis av den finske mediemyndigheten FICORA¹⁵, eller i særskilte tilfeller av regjeringen i statsråd. Statsrådet kan i slike tilfeller sette særlige vilkår i konsesjonen for å fremme mangfold eller ivareta særskilte allmenne hensyn.

I juni 2017 ble det av regjeringen fremmet et forslag om at FICORA skulle ha mulighet til å nekte å utstede konsesjon til kringkastere der det forelå skjellig grunn til å mistenke at aktøren markedsførte pengespill i strid med lotterioven. Dette forslaget ble ikke tatt til følge. Det ble imidlertid innført en adgang for FICORA til å helt eller delvis trekke tilbake konsesjonen for kringkasting dersom kringkasteren grovt eller gjentatte ganger har brutt markedsføringsforbudet for pengespill, jf. Lag om tjenester inom elektronisk kommunikation § 32.¹⁶ Denne lovendringen trådte i kraft 1. juni 2018, og FICORA har ikke hatt en slik sak til vurdering ennå.

4.2. Sverige

Sverige omregulerer pengespillmarkedet sitt fra 2019. Tidligere hadde det statlige selskapet Svenska Spel enerett til å tilby lotteri, gevinstautomater, kasino og sportsspill. Selskapet ATG hadde enerett til å tilby hestespill. Private operatører kunne drive landbaserte kasinospill. Det var i tillegg flere former for lotterier til inntekt for gode formål, inkludert bingo og skrapelotteri. Postkodelotteriet er det største lotteriet i Sverige som er drevet av private operatører.

Spellagen¹⁷ trådte i kraft 1. januar 2019 og deler pengespillmarkedet i Sverige opp i en konkurranseutsatt del, en del som forbeholdes pengespill til inntekt for allmenntilleggsformål

¹⁴ Lotterilagen av 23. november 2001

<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2001/20011047?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=lotteri#L9P62>

¹⁵ Finnish communications regulatory authority

¹⁶

<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2014/20140917?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=L%2068%2F2018#highlight5>

¹⁷ Spellag (2018:1138)

og en del som forbeholdes staten. Den konkurranseutsatte delen omfatter i hovedsak online kasino-, bingo- og oddsspill samt landbaserte oddsspill. Allmenntilgjengelige formål kan tilby lotterier og bingo, mens landbaserte kasinoer og spilleautomater fortsatt skal være underlagt et statlig monopol. Det betales 18 % skatt på lisenspliktige pengespill, mens pengespill til inntekt for allmenntilgjengelige formål fremdeles skal være skattefrie. Det er Spelmyndigheten¹⁸ som gir lisenser.

Det skal vises måtehold ved markedsføring av pengespill til forbrukerne. Spellagen har et eksplisitt forbud mot reklame i radio og tv for pengespill som mangler lisens etter det svenske regelverket. Det er straffbart å fremme deltagelse i spill som mangler nødvendig lisens. Spelmyndigheten fører tilsyn med markedsføringsreglene som følger av Spellagen.

Den svenske mediemyndigheten¹⁸ kan gjøre tiltak overfor aktører som har et redaksjonelt ansvar og er etablert i Sverige. Mediemyndigheten har ikke adgang til å gjøre tiltak overfor aktører som formidler ulovlig pengespillreklame rettet mot Sverige sendt fra andre land.

4.3. Danmark

I Danmark har det statlige selskapet Danske Spil enerett til å tilby store nasjonale lotteri, bingo og hestespill. Selskapet kan også tilby disse spillene på Internett. Det er innført et begrenset lisenssystem for online sports- og kasinospill som åpner for at private operatører kan tilby slike spill. I tillegg har Danmark landbaserte kasino og gevinstautomater som blir drevet av private operatører.

Danske Spil har lisens til å tilby online odds- og kasinospill og gevinstautomater i konkurranse med private operatører gjennom datterselskap som er opprettet for å skille denne virksomheten fra spillene de har enerett til å tilby. For å verne det lisensierte danske spillmarkedet har myndighetene rett til å blokkere pengespillene som de uregulerte spilloperatørene tilbyr på Internett. Markedsføring av spill og spilloperatører som ikke har lisens i Danmark er forbudt. Forbudet omfatter all markedsføring og innebærer f.eks. at aviser, radio- og tv-stasjoner og magasiner ikke kan inneholde markedsføring for ulisensierte spilloperatører.

Mediemyndigheten¹⁹ i Danmark har ikke tatt særskilte initiativ overfor aktører som formidler ulovlig pengespillreklame fra fjernsynsselskaper etablert i andre land.

4.4. Storbritannia

Storbritannia har et lisenssystem for alle pengespill og lotterier, inkludert bingo, betting, gevinstautomater og kasino. I henhold til en lisens som legges ut på anbud hvert sjuende år, er det det private selskapet Camelot som har enerett til å tilby store nasjonale lotterier. Alle spill i Storbritannia kan tilbys på Internett. Det kreves at utenlandske pengespilloperatører

¹⁸ Tidligere Lotteriinspektionen

¹⁹ Slots- og Kulturstyrelsen

som retter et spilltilbud mot britiske forbrukere, må ha lisens fra spillmyndigheten i Storbritannia. Reglene innebærer også at spillsselskaper skal betale skatt til Storbritannia selv om selskapet driver virksomheten fra et annet land.

Tilbydere av pengespill og lotterier er regulert gjennom Gambling Act 2005²⁰. Denne regulerer kun britisk lisensierte aktører, og gjelder ikke for pengespilloperatører utenfor Storbritannia. Gambling Commission fører tilsyn med denne loven.

Markedsføring av pengespill er regulert i The UK Code of Broadcast Advertising (BCAP Code) kapittel 17²¹. Reglene etter disse bestemmelsene har som formål å sikre at reklame for pengespill er sosialt ansvarlig, særlig når det gjelder å beskytte mindreårige og særlig sårbare grupper. Blant annet kan ikke denne type reklame rette seg særskilt mot unge under 18 år. Det er ikke satt regler for begrensning på sendetidspunkt (vannskille) for pengespillreklame etter disse retningslinjene.

ASA (The Advertising Standards Authority) fører tilsyn med bestemmelsene i BCAP Code etter avtale med Ofcom. ASA er et uavhengig bransjeorgan som fører egeninitiert tilsyn med bestemmelsene, i tillegg til å behandle klager fra publikum. Denne ordningen har vært etablert siden 2004. Bestemmelsene i BCAP Code fastsettes av The Committee of Advertising Practice (CAP). CAP er sammensatt av representanter fra reklamebransjen, medieeiere og reklamebyråer. Begge organisasjonene er finansiert av reklamebransjen.

Selv om Ofcom har delegert det daglige tilsynet med reklamebestemmelsene til ASA, har de fortsatt det overordnede ansvaret etter Communications Act 2003.²² Ofcom fungerer kun som en «legal back-stop», det vil si at Ofcom har myndighet til å gripe inn i tilfeller der bransjen ikke innretter seg etter pålegg fra ASA. Slik kan ordningen i Storbritannia best beskrives som et samreguleringssystem.

I tillegg til ASA, har pengespillselskapene opprettet Industry Group for Responsible Gambling (IGRG).²³ Dette organet ble opprettet i 2014 med det formål å sørge for sosialt ansvarlig markedsføring av pengespill i alle sektorer i Storbritannia. IGRG er bransjesammensatt og selvfinansierende. Organet fastsatte retningslinjer for sosialt ansvarlig markedsføring av pengespill i 2007, etter at pengespillregelverket ble liberalisert i lovgivningen. Disse retningslinjene har senere blitt revidert, senest i 2017. Formålet med retningslinjene er å supplere BCAP reglene. Gambling Commission har ikke noe overordnet ansvar for disse retningslinjene, men har inntatt en generell henvisning i lisensvilkårene som gis til

²⁰ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>

²¹ https://www.asa.org.uk/type/broadcast/code_section/17.html

²² <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>

²³ <http://igrq.org.uk/wp/home/>

pengespilloperatørene om at aktøren oppfordres til å følge de relevante bransjefastsatte retningslinjene, især retningslinjene fastsatt av IGRG.²⁴

Retningslinjene punkt 30 til 34 fastsetter et vannskilleprinsipp for markedsføring av pengespill på fjernsyn.²⁵ Med enkelte unntak, kan pengespillreklame på fjernsyn ikke vises før etter klokken 21. Pengespill knyttet til sportsarrangement er likevel tillatt før klokken 21, gitt at de har en nær tilknytning.

5. Departementets forslag

5.1. Overordnet om forslaget

Som det fremgår av punkt 2 om bakgrunn, har det vist seg vanskelig å håndheve forbudet mot markedsføring av pengespill i tilfeller der markedsføringen skjer i fjernsynskanaler og audiovisuelle bestillingstjenester etablert i utlandet, men som er rettet mot norske seere. På bakgrunn av de store skadevirkningene av slik markedsføring (som er redegjort for i pkt. 2) har departementet vurdert det nasjonale handlingsrommet, og vil foreslå en bestemmelse for å styrke mulighetene for håndheving av markedsføringsforbudet i disse tilfellene.

Hovedpunktene i forslaget er:

- Det gis en ny bestemmelse i kringkastingsloven. Bestemmelsen gir Medietilsynet hjemmel til å gi pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til ulovlig markedsføring av pengespill som formidles i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester.
- Slikt pålegg kan ilegges overfor den som formidler fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester der den ulovlige markedsføringen inngår (dvs. overfor distributørleddet).
- Bestemmelsen utformes slik at Medietilsynet "kan" gi pålegg når vilkårene er oppfylt. I tilsynets vurdering av om pålegg skal gis i det enkelte tilfellet, skal det vurderes om dette vil være uforholdsmessig. I vurderingen av forholdsmessigheten kan flere momenter tas i betraktning.
- Medietilsynet skal innhente en rådgivende uttalelse fra Lotteritilsynet før vedtak treffes. I uttalelsen skal Lotteritilsynet vurdere om den aktuelle markedsføringen er i strid med pengespillregelverket.

Departementet vil nedenfor redegjøre nærmere for forslaget. Forslaget vurderes i forhold til Grunnloven og EMK i punkt 5.2, og EØS-retten i punkt 5.3. I punkt 5.4 vurderes ulike spørsmål knyttet til utformingen av forslaget, bl.a. hvilke tilfeller bestemmelsen skal omfatte, og hvilke distributører og distribusjonsformer den skal gjelde.

²⁴ In particular Ordinary Code provision 5.1.6 states that *"Licensees should also follow any relevant industry code of practice on advertising, notably the Gambling Industry Code for Socially Responsible Advertising."*

²⁵ <http://igrg.org.uk/wp/wp-content/uploads/2017/10/gicoddev3.pdf>

5.2. Nærmere om forslaget forhold til Grunnloven og EMK

Departementet har redegjort for ytrings- og informasjonsfriheten etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 ovenfor. Etter departementets vurdering oppstår det ingen konflikt mellom ytrings- og informasjonsfriheten og bestemmelsen som foreslås i høringsnotatet. Dette begrunnes kort nedenfor.

Utgangspunktet er at det i norsk rett finnes et forbud mot markedsføring av pengespill mv. Slik markedsføring er kommersielle ytringer, som i sin alminnelighet er lite beskyttelsesverdige og helt i yttergrensen av ytringsfriheten. Det vises til fremstillingen i punkt. 3.1. ovenfor. Tilsvarende finnes det også forbud mot alkohol- og tobakksreklame i norsk lov, som ikke er ansett å komme i strid med Grunnloven. Forslaget er bare en oppfølging av markedsføringsforbudet som allerede finnes. Det er tungtveiende grunner som taler for at det bør kunne gis pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til slik markedsføring, som har store skadevirkninger. Departementet vil her fremheve hensynet til å beskytte sårbare spillere og hindre at enerettsmodellen undergraves, jf. redegjørelsen for bakgrunnen for forslaget i punkt 2 ovenfor. Videre vil pålegg etter forslaget bare kunne gis etter at Medietilsynet har foretatt en konkret vurdering og funnet at det ikke vil være uforholdsmessig å gi pålegg. I denne vurderingen kan også hensynet til ytrings- og informasjonsfriheten tas i betraktning.

Når det gjelder forbudet mot forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler i Grunnloven § 100 fjerde ledd, nevner departementet at kringkastingsloven § 4-5 ble vurdert i forhold til denne bestemmelsen i St. meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100. I den forbindelse uttalte Justisdepartementet bl.a. på s. 132:

"Departementet legger til grunn at muligheten for inngrep med hjemmel i kringkastingsloven § 4-5 kan oppfordre til en form for sensur fra private. I ytringsfrihetssammenheng er dette et viktig argument mot bestemmelsen. Etter departementets syn kan bestemmelsen likevel forsvares fordi den muliggjør håndheving her i landet av ulovlige ytringer samt programmer med et innhold som kan være skadelige for barn og unge når videresendingen skjer på tidspunkt der barn eller unge er en dominerende seergruppe. Departementet viser dessuten til at bestemmelsen har vært brukt med varsomhet."

Med forhåndssensur etter Grunnloven § 100 fjerde ledd menes at ytringer underlegges forhåndskontroll før de offentliggjøres. Det er grunn til å påpeke at kringkastingsloven § 4-5 er en mer vidtfavnende hjemmel enn bestemmelsen som foreslås i dette høringsnotatet. Etter kringkastingsloven § 4-5 kan Medietilsynet forby videresending av fjernsynskanaler, mens et pålegg etter forslaget vil være knyttet til nærmere angitt markedsføring for pengespill mv. i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester. Det er ikke tale om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til fjernsynskanalen eller tjenesten i sin helhet, men bare til den ulovlige markedsføringen. Pålegg vil altså ikke ramme redaksjonelt innhold. Hjemmelen er slik sett langt snevrere. I tillegg er § 4-5 en sekkebestemmelse som ikke bare gjelder reklame, men også omhandler en rekke andre forhold.

Når § 4-5 må anses som forenelig med Grunnloven § 100 fjerde ledd, kan utfallet vanskelig bli et annet ved vurderingen av bestemmelsen som foreslås her. For øvrig viser

departementet til at grunnlaget for et pålegg vil være den ulovlige markedsføringen som allerede er gjort tilgjengelig i fjernsyn eller audiovisuell bestillingstjeneste. Denne markedsføringen vil allerede være offentliggjort.

På bakgrunn av ovennevnte mener departementet at forslaget ikke er i strid med Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10.

5.3. Nærmere om forslagets forhold til EØS-retten

Som allerede understreket i kapittel 3.2, fastslår AMT-direktivet artikkel 3 nr.1 at statene skal sikre fritt mottak og ikke hindre videresending av audiovisuelle medietjenester fra andre stater av hensyn til "*reasons which fall within the fields coordinated by this Directive*". Departementet legger til grunn at det motsetningsvis åpnes for nærmere regulering, herunder regulering som kan hindre videresending, dersom slik regulering gjelder områder som ikke er koordinert av direktivet. En slik forståelse har støtte blant annet i EU-domstolens dom i sak C-34/95 (De Agostini), der EU-domstolen tillot at generelle markedsføringsregler mot villedende reklame ble brukt som grunnlag for tiltak overfor en annonsør i TV-sendinger fra et annet land. Tilsvarende som AMT-direktivet ikke harmoniserer generelle regler om forbrukerbeskyttelse, inneholder det heller ingen harmonisering av regler om pengespillreklame, slik at statene på dette området etter departementets vurdering har et handlingsrom til å håndheve nasjonale regler.

I det reviderte AMT-direktivets fortale pkt. 10 er det klargjort at nasjonale regler innenfor sektorer som ikke er koordinert av direktivet, herunder pengespillreklame, på visse vilkår kan anvendes overfor reklame sendt fra andre EØS-land. Det reviderte AMT-direktivets fortale pkt. 10 har følgende ordlyd:

"In accordance with the case-law of the Court of Justice of the European Union (the "Court"), it is possible to restrict the freedom to provide services guaranteed under the Treaty for overriding reasons in the general public interest, such as obtaining a high level of consumer protection, provided that such restrictions are justified, proportionate and necessary. Therefore, a Member State should be able to take certain measures to ensure respect for its consumer protection rules which do not fall in the fields coordinated by Directive 2010/13/EU. Measures taken by a Member State to enforce its national consumer protection regime, including in relation to gambling advertising, would need to be justified, proportionate to the objective pursued, and necessary as required under the Court's case-law. In any event, a receiving Member State must not take any measures which would prevent the re-transmission, in its territory, of television broadcasts coming from another Member State."

Videre har Kommisjonen i ulike sammenhenger gitt uttrykk for at pengespillreklame bare delvis anses koordinert av direktivet og at det er et handlingsrom til å gjennomføre nasjonale tiltak overfor pengespillreklame fra andre EØS-land.

I referat fra møte i kontaktkomiteen for AMT-direktivet 9. september 2016 uttaler Kommisjonen følgende:

"Without prejudice to the Commission's position in possible future cases, the preliminary views of the Commission services were that audiovisual commercial communications have only partly been harmonised by the AVMSD. As regards gambling advertising, it appears that the AVMSD does not affect the Member States' competences. A receiving Member State may take certain measures to ensure respect for its consumer protection rules (as it seems to appear from the De Agostini case (C-34/95)) not within the scope harmonised by the AVMSD. Targeted measures against gambling advertising taken by a receiving Member State would need to be justified by a general interest objective and be proportionate to the objective sought to attain. In any event, a receiving Member State must not take any measures which would prevent the retransmission, as such, in its territory of television broadcasts coming from another Member State."

Både Kommisjonens uttalelser og det reviderte AMT-direktivet klargjør at nasjonale regler innenfor sektorer som bare delvis er koordinert av direktivet, herunder pengespillreklame, på visse vilkår kan anvendes overfor reklame sendt fra andre EØS-land.

I henhold til det reviderte AMT-direktivet, EU-domstolens dom i De Agostini avsnitt 38, og de ovennevnte sitatene fra Kommisjonens møte i kontaktkomiteen, synes det imidlertid å være en forutsetning at tiltakene ikke forhindrer «the re-transmission, in its territory, of television broadcasts coming from another Member State». Etter departementets syn er det nærliggende å lese dette unntaket fra statenes frihet til å regulere slik at tiltakene ikke må forhindre videresendingen av selve TV-sendingen, jf. definisjonen av «television broadcast» i artikkel 1 i AMT-direktivet. At restriksjonene kan ha en indirekte virkning på TV-sendingene er ikke avgjørende, jf. De Agostini avsnitt 36 og 37. De foreslåtte tiltakene vil kun forhindre videresendingen av selve reklamen, og departementet legger derfor til grunn at et eventuelt unntak for videresending av TV-sendinger ikke er til hinder for de tiltakene som nå sendes på høring.

Etter departementets vurdering er konsekvensen av det ovennevnte at nasjonale tiltak mot pengespillreklame som sendes eller gjøres tilgjengelig fra andre EØS-land ikke behøver å oppfylle direktivets forpliktelser knyttet til prinsippet om fri viderefremming i artikkel 3 nr. 1, herunder vilkårene i artikkel 4 nr. 3 som krever dokumentasjon av at foretaket har etablert seg i senderlandet med den hensikt å omgå strengere regler i Norge. Departementet legger derfor til grunn at tiltakene i den foreslåtte bestemmelsen kan iverksettes av Medietilsynet uten forutgående konsultasjons- og omgåelsesprosess iht. direktivets artikkel 4 nr. 2 til 5. Forslaget som fremmes i dette høringsnotatet vil utgjøre en restriksjon på EØS-avtalens regler om etableringsrett og fri bevegelighet av tjenester, jf. EØS-avtalen artikkel 31 og 36.

For å være lovlige, må restriktive tiltak som staten treffer for å etablere et ønsket beskyttelsesnivå, for det første være begrunnet i allmenne hensyn, og for det andre oppfylle kravene til proporsjonalitet som er nedfelt i både EFTA-domstolens og EF-domstolens rettspraksis. For å være proporsjonalt, må et tiltak være egnet til å nå det eller de mål som forfølges, og det må ikke gå lenger enn nødvendig for å nå målene.

Som redegjort for i kapittel 3.6.3, har EFTA-domstolen anerkjent at hensynene som ligger til grunn for den norske pengespillpolitikken kan tjene til å rettferdiggjøre restriksjoner på etableringsretten og adgangen til å yte tjenester. EFTA-domstolen har videre i sak E-3/06 Ladbrokes konkludert med at staten etter etablerings- og tjenestereglene har rett til å forby formidling og markedsføring av pengespill fra utlandet, uavhengig av om spillene er lovlige i deres hjemstat, se avsnitt 87 og punkt 5 i svaret fra domstolen.

Departementet vurderer primært at tiltak for å forhindre markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge er en aksessorisk restriksjon som logisk henger sammen med regelen om at bare pengespill som har tillatelse etter norsk lov kan markedsføres i Norge. Det vil derfor ikke være nødvendig å rettferdiggjøre disse tiltakene iht. reglene i EØS-avtalen når enerettsmodellen allerede er anerkjent som en lovlig restriksjon.

Departementet vil likevel gi noen supplerende kommentarer til lovforslagets forenlighet med EØS-retten dersom de foreslåtte restriksjonene vurderes som selvstendige restriksjoner som må begrunnes i allmenne hensyn og oppfylle kravene til proporsjonalitet.

Reklamen for uregulerte pengespillaktører på tv-kanaler som retter seg mot Norge fra andre EØS-land er massiv, og fører til en uønsket konkurransesituasjon mellom de norske pengespillaktørene og uregulerte aktører. Dette utgjør i dag en av de største utfordringene for enerettsmodellens opprettholdelse. I tillegg dreier det seg om en aggressiv markedsføring av spilltyper som medfører høy risiko for spilleavhengighet. Tiltak for å stanse slik reklame må derfor anses som legitimt.

En vesentlig del av markedsføringen for uregulerte aktører inneholder reklame for spill som medfører høy risiko for spilleavhengighet. Samtidig viser forskning at mennesker som allerede har et problematisk forhold til pengespill, er de som i størst grad lar seg påvirke av slik reklame.²⁶ Det store volumet av pengespillreklame på TV-kanaler 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.

En egen bestemmelse i kringkastingsloven for å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til ulovlig markedsføring for pengespill vil kunne begrense eksponeringen av uregulerte aktørers spilltilbud i det norske markedet. Dette vil for det første kunne svekke de uregulerte spillsekskapenes markedsposisjon og dermed styrke enerettsmodellen. Videre vil det medføre mindre eksponering av pengespilltjenester overfor sårbare spillere, noe som kan motvirke spilleavhengighet. Departementet mener derfor at forslaget er egnet til å nå de mål som forfølges.

I nødvendighetskravet ligger det et krav om at målet ikke kan oppnås med mindre inngripende midler. Markedsføring av pengespill er allerede forbudt etter norsk rett, men de uregulerte aktørene forholder seg til lovgivningen i de landene hvor de TV-kanalene eller audiovisuelle bestillingstjenestene som sender pengespillreklame er etablert. Mindre inngripende nasjonal regulering av innhold og form i markedsføringen er således ikke aktuelt.

²⁶ Befolkningsundersøkelsen 2015, UiB

Norske myndigheter har forsøkt å stanse pengespillreklamen gjennom konsultasjonsprosedyrer. De landene som sender hoveddelen av pengespillreklame rettet mot Norge etterkom imidlertid ikke anmodningen fra Norge. Man har med andre ord forsøkt mindre inngripende tiltak, men dette har ikke hatt den ønskede effekten.

Departementet fremhever også at forslaget er begrenset til hindring eller vanskeliggjøring av ulovlig markedsføring av pengespill i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester. Det er med andre ord ikke tale om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til fjernsynskanalen eller tjenesten i sin helhet, men bare til den ulovlige markedsføringen. Forslaget går dermed etter departementets vurdering ikke lenger enn det som er nødvendig for å ivareta hensynene bestemmelsen skal ivareta.

Etter departementets syn foreligger det ikke andre handlingsalternativer som vil kunne oppnå det ønskede målet på en mindre inngripende måte enn vedtak som pålegger distributørene å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til ulovlig pengespillreklame.

Departementet vurderer på denne bakgrunn at forslaget er begrunnet i allmenne hensyn og er et proporsjonalt tiltak i tråd med kravene som er oppstilt i EFTA-domstolens og EU-domstolens praksis.

5.4. Nærmere om forslaget

Utformingen av en lovbestemmelse om tiltak for å begrense tilgangen til markedsføring i strid med pengespillovgivningen reiser flere problemstillinger. Utgangspunktet er at lovbestemmelsen skal rette seg mot distribusjon av slik markedsføring. Det må i denne forbindelse bl.a. tas stilling til tre hovedspørsmål:

- Hvilke tilfeller skal bestemmelsen ramme?
- Hvilke aktører og distribusjonsformer bør omfattes av bestemmelsen?
- Hvilke forpliktelser skal pålegges dem som omfattes av bestemmelsen (og når oppstår slike forpliktelser)?

Flere av hovedspørsmålene har en klar sammenheng med hverandre. I tillegg må det også tas standpunkt til hvordan vilkårene og vurderingstemaet etter bestemmelsen nærmere skal utformes. Disse hovedspørsmålene vil bli drøftet i det følgende.

5.4.1. Hvilke tilfeller skal bestemmelsen ramme?

Etter kringkastingsloven § 4-5 kan Medietilsynet i forskrift eller enkeltvedtak forby videresending av fjernsynskanaler i tilfeller som angis i bestemmelsen bokstav a til e. Bestemmelsen bokstav a og e åpner på nærmere vilkår for å nedlegge forbud mot fjernsynskanaler som sender reklame i strid med norsk lov. Imidlertid er § 4-5 en sekkebestemmelse som omfatter flere ulike former for lovbrudd og situasjoner (for eksempel skadelig innhold for barn).

Det kan reises spørsmål om det er behov for en egen bestemmelse (i tillegg til § 4-5), og hvor vidt bestemmelsen i så fall bør ramme.

Etter departementets vurdering er det naturlig at det gis en egen lovbestemmelse som spesifikt gjelder tiltak overfor formidling av ulovlig markedsføring av pengespill. Det kan stilles spørsmål om § 4-5 også kan benyttes i disse tilfellene, men departementet mener at det uansett er mer hensiktsmessig at det fastsettes en egen bestemmelse som er mer skreddersydd til det den er ment å regulere. En egen bestemmelse vil imidlertid ikke utelukke anvendelse av § 4-5 i tilfeller der det er grunnlag for og anses mer hensiktsmessig å benytte denne bestemmelsen i stedet.

Bestemmelsen i § 4-5 gir som nevnt hjemmel for å forby videresending av fjernsynskanaler. Departementet mener at bestemmelsen som foreslås her, ikke bare bør omfatte fjernsynskanaler, men også audiovisuelle bestillingstjenester. Videre bør bestemmelsen ikke omfatte fjernsynskanaler (og audiovisuelle bestillingstjenester) i sin helhet, men bare den konkrete markedsføringen som strider mot pengespillregelverket (og være begrenset til dette regelverket).

Det vil typisk være reklame for pengespill som er ment å rammes av bestemmelsen. Uttrykket reklame benyttes i § 4-5. Det er likevel naturlig at bestemmelsen omfatter mer enn de tradisjonelle reklamene som sendes mellom programmer eller som avbrudd i programmer. Departementet antar at "markedsføring" er et mer dekkende uttrykk. Det vil omfatte mer enn begrepet reklame og også omfatte for eksempel sponing og produktplassering mv. Som nevnt mener departementet at det er naturlig at det spesifiseres i bestemmelsen at den omfatter markedsføring i strid med reglene i pengespilllovgivningen. Et markedsføringsforbud er i gjeldende lovgivning fastsatt i tre ulike bestemmelser - pengespilloven § 2, lotteriloven § 11 og forskrift om totalisatorspill § 1. Bestemmelsene er litt forskjellig utformet, men tolkes på samme måte. Som redegjort for i kapittel 3.6.1 omfatter markedsføringsforbudet etter disse lovene «all aktivitet som iverksettes for å fremme omsetningen av utenlandske lotteri og pengespill», og som tilsiktes å ha direkte virkning i Norge. Departementet foreslår at bestemmelsens ordlyd knyttes opp mot markedsføring i strid med disse bestemmelsene.

5.4.2. Hvilke distributørledd og distribusjonsformer bør omfattes av forslaget?

Det må vurderes nærmere hvilke distributørledd og distribusjonsformer som bør omfattes av forslaget.

Hvilke distributørledd bør omfattes av forslaget?

Bestemmelsen skal rette seg mot distributørleddet ettersom det kan være vanskelig å iverksette tiltak overfor annonsøren, fjernsynsselskapet eller bestillingstjenesten, jf. tidligere omtale av dette i kapittel 3.6.2.

Med distributørledd menes i denne sammenheng det leddet som overfører signaler eller data som gjør det mulig for seerne å motta fjernsynskanaler eller audiovisuelle bestillingstjenester. Det skilles gjerne mellom:

- tradisjonelle TV-distribusjonsplattformer for TV (eksempelvis satellitt, kabel-TV, fiber og bakkenett) og
- bredbåndsbaserte distribusjonsplattformer

Fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester kan distribueres via åpne bredbåndsnett (internett) og lukkede bredbåndsnett. Fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester som distribueres i åpne bredbåndsnett kan mottas av alle som har et bredbåndsabonnement. Tilgang til fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester som distribueres i lukkede nett er betinget av et abonnement hos en fiber- eller kabel-tv distributør. Det pågår en rask utvikling, hvor grensene mellom TV-distributørenes lukkede nett og bredbåndleverandørenes åpne nett ikke alltid er tydelige for forbrukerne. TV-distributørene tilbyr dessuten applikasjoner til sine abonnenter hvor det gis tilgang til lineært fjernsyn (kanalpakker) og ulike audiovisuelle bestillingstjenester over åpne bredbåndsnett.

Departementet mener at det er viktig å sikre et tilstrekkelig robust regelverk som er lite sårbart for omgåelser. Departementet foreslår derfor at hjemmelen skal kunne anvendes overfor alle nett som benyttes til å formidle fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester.

Departementet ser samtidig at det i praksis kan være variasjoner mellom ulike aktører og nett mht. hvor enkelt det er å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til den ulovlige markedsføringen som formidles. Departementet peker i denne forbindelse på at TV-distributører har en større mulighet til å kontrollere innholdet i sine lukkede nett enn hva som er tilfelle for bredbåndleverandører. Distribusjon i TV-distributørenes lukkede nett forutsetter avtale mellom distributør og fjernsynskanal/bestillingstjeneste, i motsetning til distribusjon via åpne bredbåndsnett. Bredbåndleverandørene har ikke kontroll over innholdet som distribueres i sine nett. Dette kan gjøre det krevende for slike aktører å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til ulovlig pengespillreklame.

Et alternativ er å begrense hjemmelen til kun å omfatte visse nett som formidler fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Enkelte vil imidlertid kunne hevde at dette kan ha konkurransemessige virkninger. Departementet mener likevel at det kan forsvares å ev. kun benytte hjemmelen overfor visse nett, f.eks. TV-distributørenes lukkede nett. Det er fra slike nett det store flertallet av befolkningen mottar og konsumerer fjernsyn, og det er følgelig i slike nett skadepotensialet knyttet til spredning av den ulovlige reklamen er størst. Departementet ber høringsinstansene om å særlig vurdere om hjemmelen bør omfatte alle nett som formidler fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester.

Departementet viser for øvrig til at det iht. kapittel 5.4.4. foreslås at forholdsmessigheten av å gi pålegg skal inngå i vurderingen Medietilsynet skal foreta i disse sakene (jf. at tilsynet "kan" gi pålegg der de øvrige vilkårene i bestemmelsen er oppfylt). Tilsynet skal altså ikke gi pålegg hvis dette anses å være et uforholdsmessig tiltak i det enkelte tilfellet. Momenter som kan inngå i vurderingen av forholdsmessigheten vil bl.a. være hvor vanskelig det vil være å etterleve et pålegg og om formålet med tiltaket i det enkelte tilfellet kan oppnås med mindre inngripende virkemidler. Om pålegg vil være uforholdsmessig, vil bero på en samlet vurdering. At forholdsmessigheten skal inngå i tilsynets vurdering, er ment som en sikkerhetsventil mot urimelige resultater. Departementet legger til grunn at denne

sikkerhetsventilen kan anvendes dersom det i enkelte nett vil være svært vanskelig å etterleve et pålegg.

Hvilke distribusjonsformer bør omfattes av forslaget?

Kringkastingsloven § 4-5 gir hjemmel for å forby "videresending". Begrepet videresending benyttes også i åndsverkloven, men innholdet i begrepet har vært omtvistet som følge av den teknologiske utviklingen der innhold distribueres på andre måter enn tidligere. Høyesterett kom i en sak fra 2016 (HR-2016-562-A) til at det ikke er å anse som videresending (etter åndsverkloven § 34) når et kabelselskap distribuerer fjernsynskanaler som det mottar i lukket elektronisk forsendelse fra kringkaster (såkalt direct injection), men som samtidig kringkastes via satellitt og over bakkenettet.

Etter departementets syn vil det være uheldig å velge et begrep som ikke har en tydelig rekkevidde. Ut fra formålet med bestemmelsen er det grunn til å benytte et teknologinøytralt begrep som ikke er knyttet til bestemte former for distribusjon. Departementet mener på den bakgrunn at "formidling" er et bedre egnet begrep enn videresending. Bestemmelsen knyttes til "den som eier eller disponerer nett som kan formidle", ettersom det vil være i tråd med gjeldende terminologi som benyttes i kringkastingsloven.

Videre oppstår spørsmål om hvilke former for formidling bestemmelsen skal omfatte. Ulovlig markedsføring av pengespill kan finnes både i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, jf. definisjonene av begrepene i kringkastingsloven § 1-1. I utgangspunktet mener departementet at det er grunn til å inkludere begge disse formidlingsformene. Utviklingen går i retning av at audiovisuelt innhold i større grad gjøres tilgjengelig slik at seeren kan velge tid og sted for tilgangen til innholdet. Det vil derfor være mer fremtidsrettet å ikke begrense bestemmelsen til fjernsyn, men også inkludere formidling i audiovisuelle bestillingstjenester. Dersom bestemmelsen bare gir grunnlag for tiltak overfor markedsføring i strid med pengespillregelverket i lineære fjernsynssendinger (som er ment eller egnet til å ses direkte og samtidig på grunnlag av en programoversikt), vil det også kunne medføre tilpasning til hvor slik markedsføring gjøres tilgjengelig.

Det ble ovenfor i dette punktet drøftet hvilke distributørledd som skal omfattes av forslaget. Som nevnt går et hovedskille mellom de tradisjonelle distribusjonsplattformene for TV og bredbåndsbaserte distribusjonsplattformer. Dette beskriver altså to hovedtyper av nett der audiovisuelt innhold formidles. Videre er det et hovedskille mellom to forskjellige formidlingsformer – lineær fjernsyn (som gjøres tilgjengelig på grunnlag av et forhåndsfastsatt programskjema) og audiovisuelle bestillingstjenester (der seerne selv velger tid og sted for tilgangen). Begge typer nett kan formidle begge formidlingsformer. Utviklingen på tv-distribusjonsområdet skjer raskt. Mulighetene for å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til ulovlig markedsføring kan variere både ut fra typen nett og formidlingsform det er tale om. Departementet vil imidlertid ikke foreslå at hjemmelen begrenses til bare å omfatte visse formidlingsformer. De grunnleggende hensyn og avveiningene blir her de samme som i drøftelsen ovenfor, og det vises til departementets vurderinger der. Som nevnt vil også Medietilsynet i vurderingen av om pålegg vil være uforholdsmessig kunne ta hensyn til hvor vanskelig det i praksis vil være å etterleve et pålegg.

Departementet ber om høringsinstansens innspill på ovennevnte spørsmål.

5.4.3. Hvilke forpliktelser skal pålegges dem som omfattes av bestemmelsen?

Det tredje hovedspørsmålet er hvilke plikter som skal kunne pålegges distributører i tilfeller der det formidles markedsføring i strid med pengespillregelverket. Kringkastingsloven § 4-5 er utformet slik at Medietilsynet i forskrift eller enkeltvedtak kan "forby videresending" av fjernsynskanaler i nærmere angitte tilfeller. Et sentralt spørsmål i forbindelse med forslaget i dette høringsnotatet er om bestemmelsen skal utformes som et forbud mot å formidle ulovlig markedsføring for pengespill mv., eller som et pålegg om å handle i slike tilfeller. Videre må det tas stilling til om et forbud eller en handleplikt bør følge direkte av loven, eller først oppstå når Medietilsynet har truffet et vedtak om det.

Når det gjelder det sistnevnte spørsmålet, mener departementet at det er mest hensiktsmessig at en plikt først oppstår etter et vedtak fra Medietilsynet. En plikt som følger direkte av loven ville pålegge distributørene å foreta en løpende overvåkning og vurdering av om innholdet som formidles er i strid med pengespilllovgivningen. Etter departementets vurdering er det en bedre løsning at det i stedet er myndighetsorganene med fagkompetanse på de relevante regelverkene som foretar denne vurderingen, og som også vurderer forholdet til yttrings- og informasjonsfriheten. Et forbud som følger direkte av loven ville også kunne reise spørsmål når det gjelder ansvarsfrihetsreglene i e-handelsloven.

Spørsmålet er videre hvordan en forpliktelse for distributørene bør utformes. Bestemmelsen kan enten utformes som et forbud mot formidling (etter vedtak fra Medietilsynet) eller en handleplikt, for eksempel til å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til markedsføringen som strider mot pengespillregelverket. Hovedhensikten med forslaget er ikke å etablere et medvirkningsansvar for distributørene, men å hindre at slik markedsføring kommer ut til seerne. Som det tidligere har blitt redegjort for, er bakteppet at håndheving overfor pengespillselskapene og kringkasterne/tjenestetilbyderne vil være vanskelig i tilfellene som det tas sikte på å ramme. Selv om distributørene bare formidler markedsføringen gjennom sin distribusjon av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, er det gjennom disse aktørene at norske myndigheter har jurisdiksjon til å håndheve nasjonal rett. På denne bakgrunn heller departementet i retning av at bestemmelsen ikke utformes som et forbud, men slik at Medietilsynet kan pålegge distributørene å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til den ulovlige markedsføringen (jf. høringsnotatets lovforslag). Departementet kan imidlertid ikke se at det vil være noen stor realitetsforskjell på disse alternativene, så lenge en plikt først oppstår etter at et vedtak fra Medietilsynet er truffet. Uavhengig av om vedtaket utformes som et forbud eller en plikt til å hindre eller vanskeliggjøre tilgang, innebærer det at distributøren må gjøre noe aktivt for å stanse formidlingen av den ulovlige markedsføringen. Formålet er at seerne ikke skal eksponeres for denne markedsføringen. Når det gjelder hvordan dette skal gjøres, vil distributøren ha et spillerom, så lenge det iverksettes effektive tiltak. Et ytterligere argument for å velge formuleringen hindre eller vanskeliggjøre kan være at det trolig reflekterer bedre det spillerom distributørene har når det gjelder oppfyllelse av vedtaket.

Departementet ser for seg at tilgang til markedsføringen kan hindres eller vanskeliggjøres på ulike måter. For det første kan tilgangen til markedsføringen hindres eller vanskeliggjøres ved sladding eller andre løsninger som filtrerer ut markedsføringen. Som nevnt under pkt. 5.4.2 kan det være variasjoner mellom ulike aktører og nett mht. hvor enkelt det er å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til den ulovlige markedsføringen som formidles. Distribusjon i TV-distributørens lukkede nett forutsetter avtale mellom distributør og fjernsynskanal/bestillingstjeneste, i motsetning til distribusjon via åpne bredbåndsnett. For slike distributører kan det derfor være et alternativ å stille krav om at ulovlig markedsføring for pengespill ikke skal forekomme i avtalene som inngås med fjernsynskanalene eller bestillingstjenestene.

Departementet understreker at virkemidlene som benyttes for å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til markedsføringen må være effektive. Det avgjørende i denne sammenheng vil være at virkemidlene bidrar til at markedsføringen ikke blir sett og hørt av publikum.

5.4.4. Nærmere om vurderingstema og vilkår for anvendelse av bestemmelsen

Som det fremgår av ovennevnte, foreslås at Medietilsynet kan gi pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til den ulovlige markedsføringen. I den forbindelse oppstår spørsmål om hva som skal kreves for at et slikt pålegg skal kunne gis – hva som skal være vurderingstemaet ved Medietilsynets behandling. Forutsetningen for at det skal vurderes om pålegg bør gis, vil som nevnt være at det i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester formidles markedsføring i strid med pengespillregelverket. Det er Lotteritilsynet som er fagmyndigheten for de aktuelle regelverkene som her skal vurderes. Departementet mener at et pålegg bør basere seg på en vurdering fra Lotteritilsynet av hvorvidt markedsføringen som formidles er i strid med markedsføringsforbudet i pengespilloven, lotteriloven og forskrift om totalisatorspill. Departementet vil omtale forholdet mellom behandlingen i Lotteritilsynet og Medietilsynet nærmere nedenfor, men vil først knytte noen kommentarer til vurderingen av om pålegg bør gis.

Etter departementets vurdering bør utgangspunktet være at pålegg gis i tilfeller der det ikke er noen tvil om at det foreligger ulovlig markedsføring av pengespill mv. rettet mot norske seere. I slike tilfeller er det nærliggende at det gis pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til den ulovlige markedsføringen. Departementet mener at dette bør gjelde som en hovedregel, men at det må foretas en konkret vurdering der særlige omstendigheter i det enkelte tilfellet kan medføre at det likevel ikke bør gis pålegg.

På den bakgrunn foreslår departementet at det som del av vurderingen Medietilsynet skal foreta i disse sakene, skal vurderes om det i det enkelte tilfellet vil være uforholdsmessig å gi pålegg. I så tilfelle bør pålegg ikke gis. Om pålegg vil være uforholdsmessig vil bero på en samlet vurdering. Momenter i vurderingen av forholdsmessigheten vil bl.a. være hvor alvorlige brudd på pengespillovgivningen det er tale om, hvor vanskelig det vil være å etterleve et pålegg, om hensynet til yttrings- og informasjonsfriheten taler mot at pålegg gis, og om formålet med tiltaket i det enkelte tilfellet kan oppnås med mindre inngripende virkemidler. I denne sammenheng må det vurderes om det finnes andre og mindre inngripende hjemler for å reagere mot den ulovlige markedsføringen. I det tilfelle at

markedsføringen foregår nasjonalt, har Lotteritilsynet hjemmel etter pengespilloven, lotteriloven og totalisatorloven til å håndheve forbudet overfor den eller de som står bak markedsføringen. Lotteritilsynet kan gi pålegg til den ansvarlige om retting av de ulovlige forholdene og kan gi tvangsmulkt. Lovforslaget som sådan er ikke begrenset til å gjelde markedsføring som sendes fra utlandet, men det vil trolig være uforholdsmessig å gi pålegg til distributører i de tilfeller hvor Lotteritilsynet har mulighet til å reagere direkte overfor de som er ansvarlige for markedsføringen. At forholdsmessigheten skal inngå i Medietilsynets vurdering, er ment som en sikkerhetsventil mot urimelige resultater.

Medietilsynet bør innhente en uttalelse fra Lotteritilsynet i den enkelte sak der det kan være aktuelt å gi pålegg. En slik uttalelse skal være rådgivende, og ligge til grunn for Medietilsynets vurdering av et eventuelt vedtak om pålegg. Som nevnt ovenfor finner departementet det naturlig at vurderingen av hvorvidt det foreligger markedsføring som utgjør en overtredelse av pengespilllovgivningen foretas av Lotteritilsynet.

I de fleste tilfeller vil det være liten tvil om forholdet rammes av pengespilllovgivningen eller ikke, men det kan også tenkes tilfeller hvor det vil herske tvil om dette. Lotteritilsynet er tilsynsmyndighet på pengespillområdet, og har kompetanse og erfaring med tolkning og håndheving av dette regelverket.

Departementet mener at bestemmelsen også bør inneholde en forskriftshjemmel, slik at det ved behov kan gis nærmere regler om pålegg etter bestemmelsen, herunder om saksbehandlingen i disse sakene.

5.5. Håndhevingsmyndighet

Som det fremgår av forslaget, foreslås myndigheten til å gi pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til den lovlige markedsføringen lagt til Medietilsynet. Departementet mener at det er flere forhold som taler for at håndhevingsmyndigheten legges til Medietilsynet fremfor domstolene.

Forslaget er for det første begrenset i omfang, og gir kun hjemmel til å gi pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til den lovlige markedsføringen. Det er altså ikke tale om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til fjernsynskanalen eller tjenesten i sin helhet, men bare til den ulovlige markedsføringen.

For det andre er man på dette feltet i kjerneområdet av offentlig myndighetsutøvelse og Medietilsynet er gitt vedtakskompetanse i andre saker som omhandler reklamereglene i kringkastingsloven kapittel 3. Forvaltningslovens regler er for øvrig mer fleksible enn tvistelovens. Dette kan bidra til en raskere, enklere og billigere saksbehandling, som igjen kan bety en mindre byrdefull prosess for sakens parter. Medietilsynet har dessuten kompetanse til å behandle slike saker, og lang erfaring i å fatte vedtak som gjelder brudd på reklame- og sponsorregelverket. Både Medietilsynet og Lotteritilsynet har særlig kompetanse og erfaring fra de aktuelle regelverkene, noe som gjør dem spesielt godt egnet til å foreta vurderingene det her er tale om. Det er i denne sammenheng grunn til å påpeke at kringkastingsloven § 4-5 allerede har en mer vidtfavnende hjemmel enn bestemmelsen som

foreslås i dette høringsnotatet. Etter kringkastingsloven § 4-5 kan Medietilsynet forby videresending av fjernsynskanaler som ikke bare gjelder reklame, men også en rekke andre forhold.

Den næringsdrivendes rettssikkerhet er videre ivaretatt gjennom forvaltningslovens krav til kontradiksjon og øvrig saksbehandling, og et vedtak kan påklages til Medieklagenemnda. Den næringsdrivende har videre anledning til å reise sak for domstolene om vedtaket.

Kulturdepartementet mener derfor at kompetansen til å gi pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til den lovlige markedsføringen bør legges til Medietilsynet. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes innspill på hvorvidt myndigheten bør legges til domstolsapparatet.

6. Sanksjoner

6.1. Tvangsmulkt

Vedtaket om tvangsmulkt er et enkeltvedtak med trussel om plikt til å betale penger til det offentlige for å sikre at plikter som følger av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, blir etterlevd. Formålet med trusselen må være å sikre at pålegget blir etterlevd. Vedtaket om tvangsmulkt må være mulig å etterleve på en slik måte at betalingsplikt kan unngås. Tvangsmulkt skal fremme oppfyllelse av de plikter som er pålagt i eller i medhold av loven.

Medietilsynet har i dag iht. kringkastingsloven § 10-4 hjemmel til å ilegge tvangsmulkt for å sikre etterlevelsen av plikter etter nærmere bestemmelser i kringkastingsloven. Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp. Departementet mener at det vil være hensiktsmessig å kunne ilegge distributørene tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av den nye bestemmelsen.

Som redegjort for i kapittel 5.3.3 vil handleplikten etter den nye bestemmelsen først oppstå ved at det fattes vedtak om pålegg. Medietilsynet må fastsette en særskilt frist for å etterkomme pålegget, som gir distributørene rimelig tid til å innrette seg. Tvangsmulkt bør kunne fastsettes samtidig med pålegget og løpe fra fristoversittelsen, eller ved at det fattes et nytt vedtak om tvangsmulkt ved overtredelse av pålegg, hvor det fastsettes ny frist.

Mulkten bør settes minst så høyt at det blir ulønnsomt å oversitte fristen.

6.2. Vurdering av behovet for overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr karakteriseres ved at «forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller

forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse». ²⁷ Overtredelsesgebyret må også ha et «hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål» ²⁸, og er å regne som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

I motsetning til tvangsmulkt, kan overtredelsesgebyr ilegges også for fortidige overtredelser, og betalingsplikten bortfaller i utgangspunktet ikke selv om forholdet er rettet. Overtredelsesgebyr vil dermed kunne ha en preventiv effekt, og være en effektiv sanksjon. Departementet ser særlig at det vil kunne være behov for å ilegge overtredelsesgebyr for det tilfelle at aktører gjentatte ganger innretter seg etter pålegg om stans, men gjenopptar den ulovlige aktiviteten etter kort tid.

Som redegjort for over, vil handleplikten etter bestemmelsen rette seg mot distributører, hvis rolle i markedsføring av ulovlige pengespill begrenser seg til formidling av tv-kanalene som sender slik reklame. Distributørene har ingen kontraktsforhold til pengespillselskapene, mottar ingen direkte inntekt fra markedsføringen og har ingen redaksjonell bestemmelsesrett over innholdet i de ulike kanalene eller bestillingstjenestene som formidles i deres nett. Som redegjort for i kapittel 5.3.3 mener departementet at det vil være mest naturlig at distributørenes handleplikt først oppstår når det fattes et vedtak om pålegg.

De samme hensyn som taler imot å pålegge distributørene noen generell overvåkningsplikt gjør også at det fremstår som mindre rimelig å ilegge disse aktørene straffereaksjoner i form av overtredelsesgebyr med pønalt formål. Departementet mener at det mest sentrale er at Medietilsynet gis tilstrekkelige virkemidler til å sikre etterlevelse av de pålegg som ilegges, og at en hjemmel til å ilegge tvangsmulkt bør være tilstrekkelig. En ev. hjemmel for overtredelsesgebyr ville også kunne reise spørsmål når det gjelder ansvarsfrihetsreglene i e-handelsloven, jf. omtalen av dette i kapittel 3.3.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at forslaget ikke får vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige. Forslaget kan innebære noe økte kostnader for Medietilsynet og Lotteritilsynet som følge av behandling av saker etter bestemmelsen som vil dekkes innenfor KUDs gjeldende budsjettammer.

For reklamefinansiert fjernsyn under norsk jurisdiksjon vil forslaget innebære en styrking av konkurranseposisjonen vis-a-vis utenlandske kanaler som per i dag ikke forholder seg til det norske reklameforbudet. Forslaget vil samtidig kunne påvirke inntektsgrunnlaget til fjernsynskanaler og audiovisuelle medietjenester utenfor norsk jurisdiksjon som per i dag sender reklame for ulisensierte pengespill rettet mot Norge. Departementet antar imidlertid at en ev. reduksjon i inntekter som en følge av forslaget i noen grad vil begrenses ved at aktørene fyller sine reklamekvoter med reklame fra andre annonsører. En ev. reduksjon i

²⁷ Jf. Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) pkt. 13.2.1 med videre henvisninger.

²⁸ Ibid.

inntekter fra reklame for ulisensiert pengespill vil videre kunne påvirke andre aktører i verdikjeden, som f.eks. produksjonsselskaper og reklamebyråer.

Departementet legger til grunn at forslaget kan gi selskaper som eier eller disponerer nett som kan formidle fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester økte administrative og økonomiske konsekvenser. Hvor kostnadskrevene dette vil være for aktørene er vanskelig å anslå. Som pekt på under pkt. 5.4.3 vil aktørene ha et spillerom mht. hvilke tiltak som gjennomføres. Departementet ser for seg at tilgang til markedsføringen kan hindres eller vanskeliggjøres av netteiere på ulike måter, f.eks. ved sladding eller andre løsninger som filtrerer ut markedsføringen. Om tiltakene som iverksettes vil føre til prisøkninger for kundene i nettene vil avhenge av hvilke tiltak som gjennomføres. Departementet understreker videre, jf. omtale under pkt. 5.4.4, at Medietilsynet i det enkelte tilfellet skal vurdere om det vil være uforholdsmessig å gi pålegg. I så tilfelle bør pålegg ikke gis. Om pålegg vil være uforholdsmessig vil bero på en samlet vurdering. Momenter i vurderingen av forholdsmessigheten vil bl.a. være hvor alvorlige brudd på pengespillovgivningen det er tale om, hvor vanskelig det vil være å etterleve et pålegg, om hensynet til ytrings- og informasjonsfriheten taler mot at pålegg gis, og om formålet med tiltaket i det enkelte tilfellet kan oppnås med mindre inngripende virkemidler.

Det følger av retningslinjene for markedsføring i regi av Norsk Tipping og Norsk Rikstoto at markedsføringen av de statlige pengespillene ikke må finne sted i større grad enn hva som er nødvendig for å kanalisere folks spillelyst. I dette ligger at dersom markedsføringstrykket av uregulerte pengespillaktører blir redusert, vil også de statlig kontrollerte selskapene måtte redusere egen markedsføring.

Departementet understreker at ev. administrative og økonomiske konsekvenser som en følge av forslaget må veies opp mot hensynet til de personene som har problemer med pengespill, eller som står i fare for å utvikle et slikt problem samt hensynet til et bredt politisk ønske om å beholde og styrke enerettsmodellen.

8. Forslag til endringer i kringkastingsloven

I lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester gjøres følgende endringer:

Ny § 4-6 skal lyde:

§ 4-6 Pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til ulovlig markedsføring av pengespill mv.

Medietilsynet kan gi pålegg om å hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til markedsføring i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester som er i strid med pengespilloven § 2, lotteriloven § 11 eller forskrift om totalisatorspill § 1. Slikt pålegg kan ilegges overfor den som eier eller disponerer nett som formidler fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester der markedsføring som nevnt i forrige punktum inngår. Medietilsynet skal

i vedtaket nærmere angi hvilken markedsføring som omfattes av pålegget, og hvilke fjernsynskanaler eller audiovisuelle bestillingstjenester pålegget gjelder.

Før pålegg etter første ledd ilegges, skal Medietilsynet innhente en rådgivende uttalelse fra Lotteritilsynet. I uttalelsen skal Lotteritilsynet vurdere om nærmere angitt markedsføring som formidles i fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester er i strid med bestemmelsene som er nevnt i første ledd.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om pålegg etter første ledd, herunder om saksbehandling.