

Høringsnotat

Forslag til endringer i lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill – tillegg til høringsnotat av 21. september 2021 om DNS-blokkering av nettsted som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge.

Høringsfrist: 25. mai 2023

1. Innledning

Kultur- og likestillingsdepartementet sendte 21. september 2021 på høring et forslag om endringer i Prop 220 L (2020-2021) om ny lov om pengespill.¹ Det ble foreslått å lovfeste en bestemmelse som gir Lotteritilsynet hjemmel til å pålegge internettilbydere å gjennomføre DNS-blokkering av nettsteder som uten tillatelse tilbyr pengespill rettet mot det norske markedet. Ved en inkurie inneholdt ikke høringsnotatet en redegjørelse for forslaget personvernmessige konsekvenser, noe som også ble påpekt av enkelte høringsinstanser. Departementet vurderer at de person- og kommunikasjonsvernrettslige sidene ved forslaget skulle vært hørt. Departementet sender derfor med dette på høring et tillegg til det opprinnelige høringsnotatet av september 2021 som tar for seg forslaget betydning for person- og kommunikasjonsvernet.

Vi gjør oppmerksom på at alle høringsinnspill som ble inngitt til det opprinnelige høringsnotatet om saken, vil bli vurdert og behandlet i en lovproposisjon om forslaget. Vi ber derfor høringsinstansene om å begrense innspillene til denne høringen til å gjelde de rent person- og kommunikasjonsvernrettslige sidene ved forslaget.

2. Forslagets betydning for person- og kommunikasjonsvernet

2.1 Gjeldende rett

2.1.1 Personvernet

Personopplysningsloven gjennomfører personvernforordningen (forordning (EU) 2016/679) i norsk rett. Loven og forordningen stiller krav til hvordan behandling av personopplysninger skal foregå. Behandling kan blant annet være innsamling, registrering, organisering, lagring, bruk eller sammenstilling av personopplysninger, jf. definisjonen i personvernforordningen artikkel 4 første ledd nr. 2.

Personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 oppstiller enkelte grunnleggende prinsipper som gjelder ved behandling av personopplysninger. Prinsippet om lovlighet, rettferdighet og åpenhet i bokstav a innebærer blant annet at behandlingen av personopplysninger alltid må ha et rettslig grunnlag, jf. artikkel 6. Av prinsippet om formålsbegrensning i bokstav b følger det at personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene. Videre følger det av prinsippet om dataminimering i bokstav c at personopplysninger skal være adekvate, relevante og begrenses til det som er nødvendig for formålet med behandlingen. Etter prinsippet om riktighet av personopplysninger i bokstav d skal personopplysninger være korrekte og om nødvendig oppdaterte. Videre følger det av prinsippet om lagringsbegrensning i bokstav e at opplysninger ikke skal lagres lenger enn nødvendig. Endelig følger det av prinsippet om integritet og konfidensialitet i bokstav f at opplysningene skal behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet. Av artikkel 5 nr. 2 om «ansvar»

¹ [Høringsnotat. Forslag til endringer i Prop 220 L \(2020-2021\) om ny lov om pengespill. DNS-blokkering av nettsider som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge.](#)

følger det at det er den behandlingsansvarlige som er den ansvarlige for, og skal kunne påvise, at prinsippene i nr. 1 overholdes.

Personvernforordningen artikkel 6 slår fast at behandling av personopplysninger bare er lovlig dersom det foreligger et rettslig grunnlag for behandling av opplysningene (behandlingsgrunnlag). Et behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 kan blant annet være at den som gir opplysninger har samtykket til behandling av opplysningene (nr. 1 bokstav a), at behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige (nr. 1 bokstav c) eller at behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse (nr. 1 bokstav e). Behandling etter bokstav e krever et rettsgrunnlag i lov eller forskrift. Etter artikkel 6 nr. 3 skal «grunnlaget for behandlingen» fastsettes i unionsretten eller nasjonal rett.

2.1.2 Kommunikasjonsvernet

EUs bestemmelser om kommunikasjonsvern er i hovedsak fastsatt i kommunikasjonsverndirektivet (2002/58/EF) med senere endringer. Kommunikasjonsverndirektivet er innlemmet i EØS-avtalen. Kommunikasjonsverndirektivet med senere endringer er i all hovedsak gjennomført i norsk rett gjennom ekomloven.

Tilbyders plikt til å bevare taushet om innholdet av elektronisk kommunikasjon er en grunnleggende forutsetning for kommunikasjonsvernet. Bestemmelser om taushetsplikt finnes i kommunikasjonsverndirektivet artikkel 5. Tilbyders plikt til å slette eller anonymisere data er også en sentral kommunikasjonsvernbestemmelse. Bestemmelser om dette er fastsatt i kommunikasjonsverndirektivet artikkel 6 og 9. Utgangspunktet er at trafikkdata vedrørende abonnenter og brukere, som behandles og lagres av tilbyderen av et offentlig kommunikasjonsnett eller en offentlig tilgjengelig elektronisk kommunikasjonstjeneste, skal slettes eller anonymiseres når de ikke lenger er nødvendige for overføringen av en kommunikasjon.

Kommunikasjonsvernet skal sikre konfidensialitet, autenticitet og integritet i innholdet av elektronisk kommunikasjon. Brukerne må ha tillit til at de trygt kan kommunisere gjennom elektroniske kommunikasjonsnett uten at de må avgi mer informasjon enn det som er nødvendig, og uten at uvedkommende kan få tilgang til kommunikasjonen, og kommunikasjonsvernet foreslås videreført.

Internettilydere er underlagt ekomloven og ekomforskriftens regler om kommunikasjonsvern og internettilyders taushetsplikt. Etter ekomloven § 2-9 første ledd har internettilydere taushetsplikt om «innholdet av elektronisk kommunikasjon og andres bruk av elektronisk kommunikasjon». De plikter å gjennomføre tiltak for å hindre at andre enn de som opplysningene gjelder får anledning til selv å skaffe seg kjennskap til slike opplysninger. Opplysningene kan heller ikke utover lovlige behandlingsformål nyttes i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre, med unntak av statistiske opplysninger om nettrafikk som er anonymisert og ikke gir informasjon om innretninger eller tekniske løsninger.

2.2 Departementets vurderinger

2.2.1 Landingssiden bør legges til internettilbyderens server

I høringsnotatet av 21. september 2021 ble det foreslått at internettleverandørene som del av DNS-blokkeringen skulle sende brukerne som forsøker å besøke et nettsted som tilbyr pengespill uten tillatelse, videre til en landingsside. Det ble foreslått at landingssiden, som inneholder informasjon om at nettstedet som brukeren har forsøkt å kontakte er ulovlig og dermed blokkert, skulle tilhøre Lotteritilsynet.

Lotteritilsynet er, til forskjell fra internettilbyderne, ikke underlagt ekomregelverkets regler om taushetsplikt. Forslaget om å legge landingssiden til Lotteritilsynets server kan dermed få som konsekvens at det åpnes for unødvendig registrering av elektroniske spor som den individuelle bruker legger igjen, herunder informasjon om IP-adresse, tidspunkt for besøk, type nettleser mv. Dette vil ifølge Datatilsynets høringsuttalelse til det opprinnelige forslaget kunne stride med prinsippet om dataminimering i personvernforordningens artikkel 5 pkt. 1 bokstav c.

I sitt høringsinnspill uttalte Telenor ASA at det er grunn til å tro at sluttbrukere har legitime forventninger om at forsøk om å nå en pengespilltjeneste gjennom internettilknytningen, ikke skal legge igjen spor hos noen andre enn internettilbyderen. Departementet er enig i denne betraktningen, og viser til at hensikten med forslaget om å innføre DNS-blokkering av pengespillnettsteder utelukkende har vært å hindre utenlandske pengespillselskaper fra å rette sine tilbud mot det norske markedet i strid med norsk lov, i tillegg til å opplyse forbrukere om hvilke pengespilltilbud som har norsk tillatelse. Forslaget har imidlertid ikke hatt til hensikt å samle inn og registrere opplysninger om enkeltpersoner som forsøker å besøke et nettsted som tilbyr pengespill uten norsk tillatelse. Departementet ser derfor heller ikke at det vil være behov for at Lotteritilsynet skal kunne samle inn og registrere slike opplysninger.

På bakgrunn av det ovennevnte, foreslår departementet at landingssiden skal eies og driftes av internettilbyderne, og ikke av Lotteritilsynet, som det opprinnelig ble foreslått i høringsnotatet av september 2021. Dersom landingssiden legges til internettilbyderens server, vil personopplysninger om brukerne som forsøker å kontakte nettstedet som DNS-blokkeres, samt andre opplysninger om kommunikasjon og nettrafikk, være beskyttet av ekomregelverket som internettleverandørene er underlagt. Internettilbyderne er for eksempel underlagt taushetsplikt om andres bruk av elektronisk kommunikasjon, jf. ekomloven § 2-9.

2.2.2 Behandlingsgrunnlag

Som det framgår av pkt. 2.1.1, krever all behandling av personopplysninger at det foreligger et rettslig grunnlag for behandling av opplysningene (behandlingsgrunnlag). Siden ekomloven § 2-7 femte ledd allerede pålegger internettilbyderen en plikt til å slette eller anonymisere trafikkdata, lokaliseringsdata og data nødvendige for å identifisere abonnenten eller brukeren så snart det ikke lenger er nødvendig for å oppfylle nærmere bestemte formål, vil det være snakk om en svært begrenset behandling av personopplysninger i vårt tilfelle. Likevel kan det av rent tekniske årsaker være nødvendig for internettilbyderne å lagre

enkelte personopplysninger i en avgrenset periode for å kunne drifte landingssiden. Slike personopplysninger vil kunne behandles på grunnlag av at det er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c. Et slikt behandlingsgrunnlag krever et supplerende rettsgrunnlag fastsatt i nasjonal rett, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 3. I vårt tilfelle er det forslag til § 32a i lov om pengespill, jf. pkt. 4, som utgjør det supplerende rettsgrunnlaget.

2.2.3 Utformingen av landingssiden

Selv om landingssiden driftes og eies av internettleverandørene, foreslås det at Lotteritilsynet fortsatt skal kunne fastsette innholdet i og formen på siden, samt beslutte at denne skal oppdateres ved behov. Det vises til at et selvstendig formål med å innføre DNS-blokkering på pengespillområdet, er at selve landingssiden skal fungere som et informasjonstiltak overfor forbrukere som ikke er klar over at det aktuelle pengespillnettstedet ikke har norsk tillatelse, og dermed ikke er underlagt norske ansvarlighets- og sikkerhetskrav.

Lotteritilsynets undersøkelser viser at seks av ti nordmenn ikke vet eller er usikre på hvem som har lov til å tilby pengespill i Norge, og denne typen opplysningsarbeid er derfor en viktig del av forebyggingsarbeidet på pengespillfeltet. Videre viser forskning at selve utformingen av et budskap om ansvarlig spill, har stor betydning for hvorvidt og hvor sterkt dette budskapet oppfattes av brukeren. For eksempel er det en positiv korrelasjon mellom det å presentere et budskap om ansvarlig spill mot en høykontrast- eller sort bakgrunn, og antall personer som fokuserer på dette budskapet.² Departementet vurderer derfor at ansvaret for å utforme innholdet i og formen på landingssiden bør ligge hos Lotteritilsynet, som har som ansvars- og kompetanseområde å forebygge og redusere spilleproblemer. Lotteritilsynet har derfor en selvstendig interesse i at landingssiden utformes på en måte som gir høyest mulig effekt som informasjonstiltak, til forskjell fra internettilbyderen, som er en nøytral tredjepart i denne sammenheng. Departementet vurderer dessuten at internettilbyderen ikke bør pålegges å bruke mer ressurser enn hva som er nødvendig for å gjennomføre DNS-blokkeringen og videresende brukeren til landingssiden. Av samme grunn bør det, som uttrykt i høringsvaret fra Altibox, også fremgå av landingssiden at det er myndighetene, og ikke internettilbyderen, som står bak beslutningen om blokkering.

Landingssiden bør i tillegg inneholde informasjon om hensikten med blokkeringen og kontaktinformasjon til Lotteritilsynet, slik at forespørsler om ytterligere informasjon rundt blokkeringen rettes til myndighetene, og ikke til internettilbyderen. Samtidig bør det fremkomme at det ikke blir lagret personopplysninger om brukeren, utover det som er strengt nødvendig for driften av nettstedet. Dette vil bl.a. være i tråd med informasjon på landingssiden for det norske CSAADF-filteret (Child Sexual Abuse Anti Distribution Filter), hvor det bl.a. fremgår at det ikke logges noen informasjon som kan identifisere brukeren når hen får opp landingssiden.³

² [Lole, Lisa, Li, En, Russel, M. Allex, Greer, Nancy, Thorne, Hannah og Hing, Nerilee: «Are sports bettors looking at responsible gambling messages? An eye-tracking study on wagering advertisements» \(2019\).](#)

³ <https://www.politiet.no/rad/overgrep-mot-barn/internetfilter/>

Det foreslås på denne bakgrunn å videreføre forslaget opprinnelige formulering om at Lotteritilsynet i pålegget kan fastsette innholdet i og formen på landingssiden. For å klargjøre at det er internetttilbyderne, og ikke Lotteritilsynet, som skal eie og drifte landingssiden, foreslår departementet imidlertid å tilføye at Lotteritilsynet kan fastsette innholdet i og formen på landingssiden «som driftes av internetttilbyderen», se forslag til § 32 a.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan Lotteritilsynet skal gå fram i praksis for å fastsette innholdet i og formen på landingssiden, kan Lotteritilsynet i pålegget legge ved den konkrete utformede landingssiden eller lenke til denne, som internetttilbyderen kan kopiere inn på sitt domene. Dersom Lotteritilsynet ser behov for å gjøre endringer på landingssiden, kan internetttilbyderne bli bedt om å oppdatere denne. Der det kun er snakk om å oppdatere landingssiden, anser departementet det som mest hensiktsmessig at dette foregår gjennom dialog mellom Lotteritilsynet og internetttilbyderne. Lotteritilsynet vil imidlertid ved behov kunne benytte et nytt formelt pålegg med hjemmel i den foreslåtte bestemmelsen til å pålegge internetttilbyderen å foreta endringer på landingssiden.

2.2.4 Teknisk og praktisk gjennomføring av et pålegg

For å sikre at et pålegg om DNS-blokkering ivaretar kommunikasjonsvernet, vil Lotteritilsynet måtte benytte en sikker utvekslingskanal til å distribuere opplysningene om hvilke internettdomener som skal DNS-blokkeres av internetttilbyderne. Utvekslingskanalen må ivareta autentisering, autorisering og konfidensialitet, slik at internetttilbyderne kan ha tillit til at de oppgitte domenenavnene som skal blokkeres er korrekte og ikke har vært gjenstand for manipulering. Departementet understreker at dersom det likevel skulle oppstå tilfeller av feilblokkering som følge av at et domenenavn på listen viser seg å være uriktig, er det Lotteritilsynet som står ansvarlig for dette, og ikke internetttilbyderen som gjennomfører pålegget.

I det opprinnelige forslaget som ble sendt på høring i september 2021, foreslo departementet en forskriftshjemmel til å gi nærmere bestemmelser om pålegg av DNS-blokkering. Departementet antar at det også kan bli behov for å gi forskriftsbestemmelser om selve den tekniske og praktiske gjennomføringen av DNS-blokkeringen. Det foreslås derfor at forslaget sine siste ledd formuleres som at «[d]epartementet kan i forskrift gi bestemmelser om pålegg om *og gjennomføring av DNS-blokkering*».

2.2.5 Begrepsbruk

Med «internetttilbyder» menes nasjonale tilbydere av internetttilgangstjenester. Med «internetttilgangstjeneste» menes en offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste som gir tilgang til internett, uavhengig av hvilken nettverksteknologi og hvilket terminalutstyr som brukes.⁴ Dette sammenfaller med definisjonen av «internet access service» (IAS) i nettnøytralitetsforordningen («publicly available electronic communications service that provides access to the internet, and thereby connectivity to virtually all end points of the internet, irrespective of the network technology and terminal equipment used»)⁵.

⁴ Jf. definisjonen i Kommunal- og distriktsdepartementets [forslag til ny ekomlov](#) § 1-5 nr. 8.

⁵ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2015/2120 av 25. november 2015 artikkel 2 (2).

Høringsnotatet av september 2021 benyttet begrepet «nettside» om stedet som skal kunne DNS-blokkeres. Departementet har i ettertid blitt gjort oppmerksom på at dette ikke er tilstrekkelig presist, all den tid en «nettside» er en enkelt internettside (f.eks: www.regjeringen.no/2869304), mens et nettsted er hele domenet (f.eks: www.regjeringen.no). Den foreslåtte bestemmelsen under pkt. 4 benytter derfor begrepet «nettsted» der hvor det opprinnelige høringsnotatet benyttet begrepet «nettside».

Videre benytter dette høringsnotatet begrepet «landingssiden» om det som i høringsnotatet av 2020 også ble referert til som «blokkeringssiden». «Landingssiden» refererer i likhet med «blokkeringssiden» til den nettsiden som brukeren videresendes til når hen forsøker å kontakte det blokkerte pengespillnettstedet, og som inneholder informasjon om at nettstedet som brukeren har forsøkt å kontakte er blokkert fordi det ikke har norsk tillatelse. Av klarhetshensyn benyttes begrepet «landingsside» gjennomgående i dette høringsnotatet, uten at dette er ment å innebære noen realitetsendring.

3 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget om å innføre en hjemmel til å pålegge DNS-blokkering av nettsted som tilbyr pengespill uten tillatelse i Norge, vil trolig medføre økonomiske kostnader for internettilbydere som pålegges tiltaket. Dette spørsmålet ble gjennomgått i høringsnotatet av 21. september 2021. Departementet holder fast ved sin vurdering om at kostnader forbundet med å gjennomføre DNS-blokkering etter pålegg fra myndighetene er noe internettilbydere må regne med som en naturlig følge av sin virksomhet. Dette gjelder etter departementets syn også dersom landingssiden legges til internettilbyderens server, som det foreslås her.

Som nevnt i høringsnotatet av 21. september 2021, vurderer departementet at det offentlige kostnader forbundet med praktisering av DNS-blokkering vil kunne dekkes innenfor Kultur- og likestillingsdepartementets gjeldende budsjettammer.

4 Forslag til endringer i forslag til ny lov om pengespill

I lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill, foreslås følgende endringer:

Ny § 32a skal lyde:

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

Dersom et nettsted tilbyr pengespill som er rettet mot det norske markedet uten tillatelse etter denne loven, kan Lotteritilsynet pålegge en internettilbyder å gjennomføre DNS-blokkering av nettstedet. Lotteritilsynet kan i pålegget fastsette innholdet i og formen på landingssiden som driftes av internettilbyderen.

For at pålegg skal kunne gis etter første ledd, må hensynene som taler for at pålegg gis, veie tyngre enn ulempene pålegget vil medføre. Ved vurderingen skal interessene som tilsier at nettstedet DNS-blokkeres, avveies mot andre interesser som berøres av et slikt

pålegg, herunder interessene til den pålegget retter seg mot og innehaveren av nettstedet, og hensynet til informasjons- og ytringsfriheten.

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

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

I § 33 første ledd gjøres følgende endring:

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